Ontario
Ministry of Community and Social Services
Charles Beer
Minister
Dick Stewart
President

The Consolidation and Redesign of Municipal Employment Programs for Social Assistance Recipients

A Discussion Paper

The Consolidation and Redesign of Municipal Employment Programs for Social Assistance Recipients

A Discussion Paper

© Queen's Printer for Ontario, 1990
1M/06/90
ISBN 0-7729-7278-8

91-00768/

Dear Friend,

We are very pleased to introduce a Discussion Paper on The Consolidation and Redesign of Municipal Employment Programs For Social Assistance Recipients.

Municipal employment programs are an integral component of the employment services network at the community level. This Discussion Paper, a joint effort of the Ministry of Community and Social Services and the Ontario Municipal Social Services Association, proposes a municipal employment model for the future. The Discussion Paper identifies issues and makes recommendations for structural, administrative and service delivery improvements.

We hope you will take this opportunity to review the document and provide your comments. In this manner, you can help shape the future of municipal employment programs.

Sincerely,

Jane Marlatt
Assistant Deputy Minister
Family Services and
Income Maintenance

Dick Stewart
President
Ontario Municipal
Social Services Association

DISCUSSION GUIDE

THE CONSOLIDATION AND REDESIGN OF MUNICIPAL EMPLOYMENT PROGRAMS FOR SOCIAL ASSISTANCE RECIPIENTS

The paper entitled "The Consolidation and Redesign of Municipal Employment Programs for Social Assistance Recipients" is designed to stimulate discussion about the nature of municipal employment programs for social assistance recipients.

For over a decade, the Ministry of Community and Social Services and municipalities have been successful in providing a variety of pre-employment, employment and incentive programs to assist social assistance recipients to achieve financial independence. There are however, areas where the effectiveness and efficiency of these programs could be improved. The attached joint "Discussion Paper" entitled The Consolidation and Redesign of Municipal Employment Programs for Social Assistance Recipients, prepared by The Ministry of Community and Social Services (MCSS) and the Ontario Municipal Social Services Association (OMSSA) presents a proposed framework for the future operation of municipal employment programs in Ontario.

Written comments and input are being sought about the consolidation and redesign of municipal employment programs. This discussion guide is designed to facilitate effective and focused input.

Highlights of the Paper

The Discussion Paper recommends several changes and improvements to the current municipal system. These can be grouped as follows:

- program consolidation;
- functional approach;
- client groups to be served;
- a service plan approach;
- administrative simplification.

Program Consolidation

To date, employment programs have been target group and initiative based. The paper recommends that municipally delivered employment programs, including Employment Opportunities Program (EOP) and Employability Agreement Programs (EAP) and Work Activity Programs (WAP) be consolidated into one employment program. It is thought that one employment program would simplify the present complexity of programs, reduce duplication and overlap of resources, and allow maximum flexibility in service provision.

Questions to Consider:

- Which strengths of the various EOP, EAP and WAP programs should be incorporated into the consolidated employment program?

- From your perspective, what will be the benefits of moving to a consolidated employment program?

A Functional Approach

A functional approach focuses on clients' employment needs, which become the basis for determining the types of services and supports that will be made available. The functional approach to service delivery will remove the current "program boxes" and focus on the functions required to meet client needs. This is in contrast to the current system which tends to "force-fit" the client into service boxes rather than tailoring the service to the client's employment needs.

The paper identifies four primary functions that must be available as part of an overall spectrum of employment services at the local level. These are:

- Needs Analysis;
- Client Brokerage;
- Employment Preparation;
- Specialized Supports.

The paper recommends that in order to obtain provincially cost-shared employment funds, municipalities must at a minimum provide the Needs Analysis and Client Brokerage functions. It is suggested that this requirement will enable municipalities to assess employment needs of their clients, provide information on services available to meet those needs and monitor the progress of clients as they move towards their employment goals.

To ensure that the employment needs of social assistance recipients are specifically addressed, the paper also recommends that municipalities may choose to provide the Employment Preparation and Specialized Support functions.

Questions to Consider:

- Will the four functions identified fully address the employment needs of clients?
- Are there other functions or services that should be added?
- Do you agree with the minimum requirement for municipalities to provide Needs Analysis and Client Brokerage functions in order to obtain provincially cost-shared employment funds?
- How can effective linkages to and from other community agencies and organizations be developed and implemented to ensure an appropriate continuum of service is available to clients?

Clients to be Served

The paper recommends that the Needs Analysis and Client Brokerage functions must be available to all General Welfare Assistance clients who choose to participate in employment programs.

The paper also recommends that the Needs Analysis and Client Brokerage functions should be available to all Family Benefits Allowance clients choosing to participate.

The Employment Preparation and Specialized Support functions, while open to all clients, may be directed to specific groups of social assistance recipients. For example, a municipality could choose to provide services to sole support parents in recognition of their specialized support needs, growth in the caseload or because no program for sole support parents is available elsewhere in the community. This allows a municipality a degree of specialization within a functional approach based on the particular needs of a specific client group.

Questions to Consider:

- Given that the Needs Analysis and Client Brokerage functions must be available to GWA clients who choose to participate in employment programs and should also be available to FBA clients, will this impact on service demands or equitable access?
- What supports, if any, might be required in order for municipalities to serve FBA clients?
- What are your comments regarding the development and implementation of effective linkages to and from the income maintenance, child care and related service systems?

Service Planning Approach

The paper recommends that the municipality and the local Ministry of Community and Social Services Area Office work cooperatively to determine which functions will be provided, the clients to be served and who will be the service provider (i.e., direct operation or purchase of service agreement).

In this context, the report recommends that a "Service Planning" approach be implemented which takes into consideration factors such as local labour market conditions, community and caseload demographics, availability of services, and local priorities in the determination of the services required.

Questions to Consider:

- How will service planning impact on the way we do business in employment?
- How can consistent access to employment services be ensured, while maintaining a flexible and locally responsive employment service network?

Administrative Simplification

To support the redesigned municipal employment program, it is recommended that:

- A multi-year approach to funding be implemented.
- Consolidated budgets and claim forms be instituted.
- One data collection form and a common set of definitions for terms used in data collection be established.
- Training of staff be a key component.

Questions to Consider:

- Are there additional ways to achieve administrative simplification within the consolidated employment program?

Food for Thought

- Within the context of the redesign, what will the employment network look like in your community?
- What would you require to market the redesign in your community?
- What strategies will your community use to translate the redesign into action?
- What resources, supports or tools will be required to implement the redesign in your community?

THE CONSOLIDATION AND REDESIGN OF MUNICIPAL EMPLOYMENT PROGRAMS FOR SOCIAL ASSISTANCE RECIPIENTS

A DISCUSSION PAPER

SUMMARY OF RECOMMENDATIONS

The following is a summary of the recommendations contained within this paper.

1. It is recommended that the goal of municipal employment programming be: **to assist social assistance recipients to prepare for, obtain, and sustain employment and to make the transition towards long term self reliance.**

2. It is recommended that there be three fundamental principles that serve as the foundation for municipal employment programming and which should be committed to by the Province and municipalities:

   - **Insofar as practicable, municipal employment programming should enable clients to prepare for, obtain, and sustain employment at a level consistent with their individual abilities, taking their individual goals and needs into primary consideration.**
   - **Client participation in employment programming must be voluntary.**
   - **The client should share in the responsibility for and be an active participant in identifying the plan of action to obtain and sustain employment and in making the transition to long-term self-reliance.**

3. It is recommended that municipally delivered Employment Opportunities Programs including Employment Support Initiatives, Municipal Job Developer, and Youth Employment Preparation Programs, and the municipally operated Employability Agreement programs including Enhanced Municipal Job Developer and the Municipal Employment Program be combined into one employment program that is based upon a functional approach to service delivery. It is further recommended that alternative strategies be explored for integrating Work Activity with Employment Opportunities and Employability Agreement Programs that capitalize on the strengths of each of these programs with the goal being one consolidated and comprehensive employment program.

4. It is recommended that municipalities shift from target group programming and funding to a "functional" approach.

5. It is recommended that the functional approach identify four distinct functions for municipal employment services. These are: Needs Analysis, Client Brokerage, Employment Preparation and Specialized Supports. Within each function one or more services may be provided.

6. It is recommended that municipalities must provide Needs Analysis and Client Brokerage functions in order to access Provincial employment funding. It is further recommended that Needs Analysis and Client Brokerage be available to all GWA clients and that FBA clients should also have access.

7. It is recommended that Employment Preparation and Specialized Support functions should be discretionary. The municipality may elect to provide these to client groups or individuals who may require them.

8. It is recommended that the adequacy of funding and resources to serve all social assistance clients in employment programs be assured, recognizing that this issue will be addressed through the Provincial Municipal Social Services Review (PMSSR).

9. It is recommended that a service plan approach be adopted to determine which services will be made available and how these services will be provided.

10. It is recommended that the Ministry of Community and Social Services work with municipalities to develop province-wide program delivery standards for employment services.

11. Within the redesigned employment program, it is recommended that municipalities have the responsibility for ensuring that the vocational needs of social assistance recipients are met. Municipalities may provide services directly and/or purchase these services.

12. It is recommended that funding for municipal employment programming be rationalized and that a multi-year approach to the planning and funding of employment programming be implemented.

13. It is recommended that simplified administrative procedures be implemented for the redesigned municipal employment program. This includes:
    - consolidated budgeting,
    - a simplified claim form and procedure, and
    - a consolidated data collection mechanism.

14. It is recommended that training be recognized as a critical component of municipal employment programming and that the Ministry work with the Ontario Municipal Social Services Association (OMSSA) and the Association of Municipal Employment Services (AMES) to identify the full range of training needs of employment services staff and to develop and implement, as necessary, the needed training infrastructure.

TABLE OF CONTENTS

A. PURPOSE 1

B. BACKGROUND 1

C. THE FORCES FOR CHANGE 3

D. GOAL AND OBJECTIVES OF MUNICIPALLY OPERATED EMPLOYMENT PROGRAMMING 6

E. FUNDAMENTAL PRINCIPLES FOR THE OPERATION OF MUNICIPAL EMPLOYMENT PROGRAMMING 7

F. THE FUNCTIONS OF EMPLOYMENT PROGRAMS 9
- Needs Analysis 11
- Client Brokerage 11
- Employment Preparation 12
- Specialized Supports 13

G. A PROPOSED MODEL FOR THE REDESIGNED EMPLOYMENT PROGRAM 14
- A Functional Approach to Employment Programs 14
- Program Consolidation 15
- Service Planning 17
- Client Group 17
- Service Delivery 18
- Service Providers 18

H. A PROPOSED ADMINISTRATION FOR THE REDESIGNED EMPLOYMENT PROGRAM 21
- Funding Rationalization 21
- Budget and Claim Procedures 21
- Data Collection and Program Evaluation 22
- Training 22

I. TRANSLATING THE REDESIGN INTO ACTION 23
- Key Considerations 23
- The Impact of the Redesign 25

J. SUMMARY 27

K. GLOSSARY OF TERMS 28

THE CONSOLIDATION AND REDESIGN OF EMPLOYMENT PROGRAMMING FOR SOCIAL ASSISTANCE RECIPIENTS

A. PURPOSE

The purpose of this report is to provide the mechanism for discussion and consultation about the nature and functioning of a proposed consolidated, comprehensive employment program for social assistance recipients.

This report will outline:

- the goals and objectives of the redesigned employment program,
- the principles which are fundamental to the operation of the redesigned program,
- the functional components of municipal employment programming,
- the structure and administrative framework of the redesigned employment program,
- potential implementation scenarios for actual program delivery.

This redesign will build upon current program strengths, address program weaknesses and reflect changes in community expectations, labour market trends, demographics, client needs and service availability. The result will be a more coherent and integrated program which provides service more smoothly and equitably to social assistance recipients who require help and support in becoming independent through employment.

B. BACKGROUND

For over a decade, the Ministry of Community and Social Services and municipalities have been involved in providing a variety of pre-employment, employment and incentive programs designed to help social assistance recipients achieve financial independence.

Since the early days of Work Activity and Work Incentive (WIN), the province has introduced a number of additional employment initiatives, and has entered into a four cornered agreement with the federal government to provide employment programs for social assistance recipients which further extends the range of employment programs available. Today an array of programs exist including: the municipally delivered Employment Opportunities Programs (EOP) which incorporate Employment Support Initiatives (ESI), Municipal Job Developer (MJD), and the Youth Employment Preparation Program (YEPP); the municipally operated Employability Agreement Programs which include Enhanced Municipal Job Developer (EMJD), Municipal Employment Program (MEP) and Community Economic Development (CED); and the Work Activity Program (WAP).

The Employment Opportunities Program (EOP) evaluation completed in the spring of 1988 confirmed that there were many strengths and efficiencies in municipally operated programs and that these programs can be successful in assisting clients to find employment. There are however, program complexities and weaknesses that need to be addressed.

In August 1988, an informal meeting of Ministry of Community and Social Services (MCSS) and Ontario Municipal Social Services Association (OMSSA) representatives was held in Halton Hills to discuss issues related to municipally delivered employment programs. As a result of this meeting, an ad hoc MCSS/OMSSA task group was formed to provide input into the redesign of these programs.

Initially, the redesign was to affect only municipally delivered Employment Opportunities Programs. However, the task group believed there was a need to take a comprehensive look at all municipal employment programs.

The task group prepared a report which identified issues and made recommendations regarding structural, administrative and service delivery issues as they relate to employment programming. This report was submitted to the Assistant Deputy Minister of the Family Services and Income Maintenance Division in January 1989.

In March 1989, it was agreed that a process of consultation would be initiated to provide municipalities, OMSSA, and other interested organizations and individuals with an opportunity to participate in the redesign of employment programs for social assistance recipients.

OMSSA's Employment Services Committee, which includes municipal employment managers from a variety of municipalities, and representatives from the Ministry of Community and Social Services has taken primary responsibility for the development of the Discussion Paper.

In an attempt to seek maximum input into what the redesigned employment program should look like, a Preliminary Draft Document was distributed for comment and presented at a workshop during the OMSSA Fall Training Seminar, held in Toronto in November 1989. During the workshop the document was discussed and input was sought on the key issues of target groups, service delivery and service providers.

The following paper incorporates the discussions and comments received as a result of the OMSSA Fall Training Seminar, as well as the deliberations of the OMSSA Employment Services Committee.

C. THE FORCES FOR CHANGE

The employment services system does not operate in isolation. The following provides a brief description of the environmental issues and trends affecting the employment and training system, as well as general social services and employment related issues. These factors form the impetus to redesign municipally operated employment programming in Ontario.

Changes in the economy, demographics and the nature of jobs all come at a time when social assistance caseloads continue to increase at a pace beyond what can be attributed to general growth in population. Some of these changes include:

- a levelling off of economic growth and a slowing in the annual growth rate of the Ontario labour force from 2.5% in the period 1986-1991 to about 1.5% annually from 1991 to 1996. This slowing will occur in spite of the increasing number of women in the work force.

- an aging population. Almost 40% of Ontario's labour force will be over 45 in 2011, as compared to less that 27% in 1986. There will also be a dwindling supply of new young entrants into the labour market. In 1986, workers under the age of 25 represented 22% of the labour market; by 2011, they are projected to account for only 17%.

- changes in the nature and types of skills required, as well as the types of jobs available. New technologies will transform the workplace, eliminating many low-skill jobs while creating high-tech jobs, particularly in the information services industry. Skills shortages are expected in a number of trades, as job content is changed by technology.

- limited employment opportunities for unskilled, educationally disadvantaged workers in an economy moving towards knowledge-intensive goods and services.

All of these environmental factors make it important to re-examine the current strategies used to help social assistance recipients obtain independence through employment.

The process of review and re-examination has permeated the social services system for the past several years. Mandate reviews such as the Provincial Municipal Social Services Review (PMSSR) and the Social Assistance Review Committee (SARC) have raised expectations for social assistance and related reform. The recent evaluation of the Ministry of Community and Social Service's, Employment Opportunities Program was the largest and most comprehensive assessment of a social program ever conducted in Ontario. This evaluation identified many program strengths, but also identified areas where improvement could be achieved.

Furthermore, the 1989 budget speech and the subsequent May 1989 announcement by the Minister of Community and Social Services regarding a new agenda for social assistance have definite implications for employment programming and further underscores the need for employment program redesign.

The "Supports to Employment Program" (STEP), implemented in October 1989, was never envisaged by the Ministry as an employment program. It does however, have some of the same goals and results with similar benefits to social assistance recipients. While STEP is an incentive system and not an employment program, and hence cannot assist non job ready social assistance recipients access employment, the introduction of STEP does call for a re-examination of the linkages between the income maintenance and employment functions. The full impact of STEP on employment programming is currently under review.

In the context of the 1989 budget, the Minister of Community and Social Services also announced new funding to improve and enhance employment programs for social assistance recipients. The expansion of funding is a recognition of the strengths and successes of the current municipal employment system. It builds upon the strengths that the Employment Opportunities Program (EOP) Evaluation and the Social Assistance Review Committee (SARC) report, "Transitions" identified and allows for the expansion of programming to other areas of the Province.

The efficient and effective implementation of the initiatives announced in the Minister's speech will require an examination of both the strengths and weaknesses within the current employment system.

While there are many positive attributes to the current municipal employment system, there are also areas where improvements can be achieved. Within the current employment system, overlap, duplication and inequities result from Employment Opportunities and Employability Agreement Programs' target group differentiation, and the level and types of supports available to participants. The array of current programs produces a complex network that is difficult to manage, understand and control, makes referrals difficult to obtain and fosters inconsistencies in options and supports available to potential participants. Clients must fit program requirements rather than the programs meeting the clients' needs while moving towards independence.

In general, there are substantive forces currently affecting the social services and employment system. It is within the context of these changes that the redesign is taking place.

The following are the precepts that underlie the redesign process and which will shape the nature of the employment program reform. The redesigned employment program will:

- be flexible and responsive to existing and emerging client and local community needs,
- have a community focus for service delivery,
- strive for equity in service availability and delivery,
- strive for simplicity in its design, administration, and budget procedures,
- be accountable and affordable,
- have stable and continuous funding.

The strengths of the municipal delivery system are complementary to the above noted principles that are the foundation of the redesign process. Municipalities have:

- the ability to respond to emerging community needs in a timely fashion;
- the experience and expertise in local needs identification, service planning and coordination;
- an open forum of decision making, which is conducive to public consultation and input;
- the shared public responsibility and accountability for the control of public expenditures, and the assurance of cost efficiency and effectiveness;
- the experience as an administrator and a reputation as a service developer and innovator.

Municipalities, together with the Ministry, can ensure a redesigned employment program that assists social assistance recipients in becoming independent through employment.

D. GOAL AND OBJECTIVES OF MUNICIPALLY OPERATED EMPLOYMENT PROGRAMS

The absence of clearly articulated and agreed upon program goals and objectives for municipal employment services has led to confusion about the criteria upon which program success is to be determined and has undermined the reliability of the EOP evaluation results. In the end, this threatens the level and quality of service being provided to clients.

In order to encourage municipal commitment to employment program provision and long term planning, it is critical that the redesigned employment program be founded on a framework of explicitly defined objectives and criteria for success. With this in mind, the principal goal of municipally operated employment programming is defined as:

> TO ASSIST SOCIAL ASSISTANCE RECIPIENTS TO PREPARE FOR, OBTAIN, AND MAINTAIN EMPLOYMENT AND TO MAKE THE TRANSITION TOWARDS LONG TERM SELF-RELIANCE.

This goal translates into three specific, measurable objectives for municipally operated employment programming. These objectives are:

1. To reduce client barriers to training and employment.
2. To enhance client job readiness.
3. To reduce client dependency on social assistance.

As a result of participation in municipally operated employment programming, social assistance recipients should have:

- improved understanding of their employment strengths and barriers and what can be done to optimize their employment and training opportunities,
- improved access to work, training and educational options,
- enhanced employability,
- improved vocational and work skills,
- enhanced awareness of and ability to access a variety of community resources,
- improved capacity to become and remain independent from social assistance.

E. FUNDAMENTAL PRINCIPLES FOR THE OPERATION OF MUNICIPAL EMPLOYMENT PROGRAMS

The following fundamental principles must serve as the foundation upon which all municipally operated employment programs are based:

1. INSOFAR AS IS PRACTICABLE, MUNICIPAL EMPLOYMENT PROGRAMMING SHOULD ENABLE CLIENTS TO PREPARE FOR, OBTAIN, AND SUSTAIN EMPLOYMENT AT A LEVEL CONSISTENT WITH THEIR INDIVIDUAL ABILITIES, TAKING THEIR INDIVIDUAL GOALS AND NEEDS INTO PRIMARY CONSIDERATION.

   The factors which inhibit full employability of social assistance recipients frequently involve their level of education, skill and experience, as well as their marketability relative to the demands of the labour force.

   Temporary employment at minimum wage without skill training or genuine vocational development of the individual is not suited to the needs and potential of all clients. This is not to say that temporary or minimum wage employment does not meet the needs of some recipients. While such program outcomes may indeed result in reduced caseloads, this 'solution' may be only short-term in nature, creating a "revolving door" into the social assistance system. Long-term dependence on social assistance may be the result.

   The delicate balance between the long term needs of the client and the short-term administrative and political need to reduce social assistance caseloads must be taken into consideration.

2. CLIENT PARTICIPATION IN EMPLOYMENT PROGRAMMING MUST BE VOLUNTARY.

   As the Social Assistance Review Committee clearly outlined, the majority of clients want to work. It is reasonable and indeed necessary to enforce the legislative requirement for employable clients to make reasonable efforts to secure employment. Employment programs can provide opportunities for clients to reduce their dependence on social assistance. However, employment programs should not be used as eligibility screening devices. Many individuals may find employment program participation an inappropriate or intimidating alternative.

   Participation in an employment program must not be used as the sole criterion for social assistance eligibility. Voluntary participation is critical in ensuring the integrity of employment programming and the dignity of the clients served.

3. THE CLIENT SHOULD SHARE IN THE RESPONSIBILITY FOR AND BE AN ACTIVE PARTICIPANT IN DEVELOPING THE PLAN OF ACTION TO OBTAIN AND SUSTAIN EMPLOYMENT AND IN MAKING THE TRANSITION TO LONG TERM SELF-RELIANCE.

   Client needs should be the focal point of employment services. Such services should enable the individual to assume responsibility for employment action plans. Clients should also have the right to access services which promote their integration into the mainstream environment. Active client participation in the establishment and implementation of an employment plan will result in a stronger commitment to achieve goals and a greater sense of control over decisions/actions related to his or her future life situation. All these factors are critical in assisting the client in making the transition to long-term self-reliance.

These fundamental principles are considered to be the cornerstones of the effective operation of employment programming. As such, both the Province and municipalities must commit to these principles.

F. THE FUNCTIONS OF EMPLOYMENT PROGRAMS

At the heart of the redesign is a proposed change in how employment services are identified and determined at the municipal level.

A target group approach is currently being used to identify what municipal employment programs are available. This approach emphasizes who is being served. For example, Employment Support Initiatives serves sole support parents, the Youth Employment Preparation Program serves youth, the Job Developer Program assists job ready employables, and the Municipal Employment Program helps non job ready employables. The current target group approach to program identification and delivery means that municipalities must serve particular target groups if they want to operate employment programs. Offering essentially the same service but to different target groups has led to duplication, inefficiencies and overall complexity. A functional approach to program identification does not differentiate target groups or program titles, but focuses on essential client needs and corresponding program functions.

This paper identifies four functions that are considered essential to establish a spectrum of employment services. These functions are designed to meet the range of client employment needs. Each function in the table below indicates a number of services. The services identified represent the means through which client needs can be addressed.

Within this paper, the four essential functions of an employment spectrum are:

- Needs Analysis
- Client Brokerage
- Employment Preparation
- Specialized Supports

These functions do not differentiate target groups or program titles but focus on common needs being addressed by common means.

Using a functional approach, the following will identify a comprehensive range of employment service possibilities. A set of definitions describe specific purposes and service components.

TABLE 1

FUNCTIONS OF EMPLOYMENT SERVICES

FUNCTIONS	SERVICES
Needs Analysis	Screening
	Initial Assessment
	In-Depth Assessment
	Individual Employment Planning
Client Brokerage	Resources Inventory
	Matching Services
	Marketing Services
	Monitoring
	Advocacy
Employment Preparation	Job Search Preparation
	Living Skills
	Academic Upgrading
	Work Placements
	On the Job Training
	Employment Counselling
Specialized Supports	Financial Supports
	Counselling

1.0 NEEDS ANALYSIS

....is directed towards identifying the type, nature and extent of an individuals needs. These activities should lead to an analysis of the individuals strengths and weaknesses. Based on this analysis, recommendations on options for further action, either within the employment field or outside of it should form part of the needs analysis.

1.1 Screening: The process is superficial in nature and is designed to discriminate the immediately apparent employment need from other types of needs. It may involve some judgement regarding the appropriate next steps to be taken.

1.2 Initial Assessment:A systematic sequence of investigations of a general nature or character designed to obtain an overview of client and employment needs and to determine what action may be required. It involves an investigation of the social, personal, family and employment history of the individual and results in written documentation which provides an analysis of the need(s), and includes recommendations for further action.

1.3 In-depth Assessments: Comprehensive systematic investigations performed on an exceptional basis, by experts, where more deeply rooted barriers to employment or personal functioning are suspected or identified. The purpose is to obtain more specific information related to employment barriers and needs and to determine what services may be required to address them. This may include psychometric testing (eg: academic, aptitude, personality tests), job try out, simulated work stations and situational assessments. The result is a written report including an analysis of needs and recommendations for action.

1.4 Individual Employment Planning: The process of developing a comprehensive, written plan of action negotiated and agreed upon by the client which includes discussions on the results of the needs analysis phase, a description of the options available and sets out the necessary steps to prepare for and secure employment.

2.0 CLIENT BROKERAGE

....is directed towards matching the employment needs of an individual with the most appropriate help, thereby improving access to services and ensuring assistance is provided expediently and client dependence on social assistance is reduced as quickly as possible.

2.1 Resources Inventory: The process of developing and maintaining an up to date record of the range of programs and opportunities available to meet the vast array of needs of the individual.
For example: Employment and Training Programs Inventories, a Job Opportunities Inventory and a general Community Resource Inventory.

CLIENT BROKERAGE continued...

2.2 Matching: Activities which identify the skills, interests, and needs of clients and the corresponding opportunities that address these needs. It includes the facilitation of placement or acceptance of the individual by the chosen program or service.
Specific strategies can include matching clients to employment and/or Training Programs, the matching of clients to appropriate job opportunities, or ensuring clients are matched to other requisite community programs.

2.3 Marketing: A range of activities designed to sell employers and others on the benefits of hiring or providing opportunities to a particular client or to social assistance recipients in general.

2.4 Monitoring: An on-going formal mechanism to review the client's status and progress to ensure the client goals are achieved and to update the case plan to respond to the changing needs of the client. It is intended to ensure timely intervention if problems do arise and reassessment if required. This may be accomplished through direct contact with the individual or through contacts with other service providers.
Specific strategies for monitoring can include telephone contacts, office visits, on-site work/training visits, and mail contacts.

2.5 Advocacy: Provision of assistance on behalf of individuals to promote or uphold their interests and/or rights. This can include negotiations with housing, day care, social assistance officials on behalf of clients.

3.0 EMPLOYMENT PREPARATION

....is directed at increasing the level of job readiness of the individual to his/her maximum potential.

3.1 Job Search Preparation: Activities which provide the individual with the knowledge and skills necessary to seek, obtain and sustain employment. This includes training in resume preparation, interview preparation, information on how and where to look for jobs, client and employer expectations, attitudes towards employment and job availability.

3.2 Living Skills: Activities which enhance the individual's ability to function personally, socially and financially and to develop appropriate and necessary problem solving strategies.

EMPLOYMENT PREPARATION - continued....

3.3 Academic Upgrading: A range of activities which address the literacy and numeracy skills of the individual and which enhance an individual's ability to function and participate in the labour force.

3.4 Work Placements: A time-limited placement in a real employment situation to provide current work experience and upgrade knowledge and skills necessary to the work environment, or to explore the vocational suitability of the individual for employment in a specific field.

3.5 On the Job Training: A time-limited paid placement to assist individuals to develop the skills and knowledge related to a particular job in the work environment.

3.6 Employment Counselling: A dynamic process between client and counsellor whereby individual's employment needs, barriers and strengths to employment are identified and discussed and a plan of action is developed to achieve specific vocational goals.

4.0 SPECIALIZED SUPPORTS

....are directed at facilitating and enabling client participation in employment and/or benefit from employment programs.

4.1 Financial Supports: The provision of funds to cover the costs of day care, transportation and other work or training related expenses.

4.2 Counselling: The dynamic process between client and counsellor whereby the individuals needs are discussed and a plan of action is developed to achieve them.
This can include family, legal, substance abuse, financial, and mental health counselling.

G. A PROPOSED MODEL FOR THE REDESIGNED MUNICIPAL EMPLOYMENT PROGRAM

Thus far, this paper has identified:

- the rationale for the redesign,
- the goal, objectives and fundamental principles for municipal employment programs,
- the functions in an employment services spectrum.

These will serve as the focus for defining a proposed model and administrative framework for a redesigned municipal employment program.

A Functional Approach to Employment Programming

Within the redesign, it is recommended that a functional approach be taken to identifying employment service delivery at the municipal level. The functional approach to service delivery will remove the current "program boxes" which reflect a target group approach to service provision. This is accomplished by identifying common functions to meeting client employment needs.

It is recommended that the functional approach identify four distinct functions for municipal employment services. These are: Needs Analysis, Client Brokerage, Employment Preparation and Specialized Supports. Within each function one or more services may be provided.

It is also recommended that municipalities must provide Needs Analysis and Client Brokerage functions in order to access Provincial employment funding. It is further recommended that Employment Preparation and Specialized Support functions should be discretionary.

A functional approach uses the four functions and further identifies a common set of services that meet the needs of a client or client group. For example, while Needs Analysis and Client Brokerage functions must be provided in order to access provincial employment funding, the services that a municipality provides can vary. Within the Needs Analysis function, services ranging from basic screening and initial assessments through to in-depth assessments and individual employment planning could be provided.

Employment Preparation and Specialized Supports are discretionary. If a municipality chooses to make these functions available, once again the actual services provided can vary from job search preparation and living skills through to work placements and employment counselling. Furthermore, the specific strategies chosen to translate these services into action can vary. For example: one municipality might operate a Job Club as its strategy to provide job search preparation services, whereas another municipality might choose one-on-one job search assistance.

As a result of applying the functional approach, municipalities may broaden, narrow or just change their involvement in employment programming. The level of involvement will be based on a variety of factors such as: caseload trends, labour market realities, budgetary constraints, and local priorities and needs. No matter what level of involvement is chosen, it will be critical for municipalities to ensure the necessary linkages to other service providers and mainstream organizations in order to ensure the accessibility and availability of a continuum of employment services to social assistance recipients.

Program Consolidation

The ad hoc development and implementation of the current array of municipal employment programs, coupled with limitations on program funds, has led to: the inconsistent availability of employment programs across Ontario; overlap, duplication and inequity in service provision; and administrative complexity.

In line with the proposed functional approach and in response to the above noted concerns, it is recommended that municipally delivered Employment Opportunities Programs including Employment Support Initiatives (ESI), Municipal Job Developer (MJD), and Youth Employment Preparation Program (YEPP) and the current municipally operated Employability Agreement programs including Enhanced Municipal Job Developer (EMJD), and Municipal Employment Program (MEP) be consolidated into one employment program that is based upon a functional approach to service delivery. Client need will be the basis for determining the types of services and supports used by social assistance recipients, not differing program eligibility criteria.

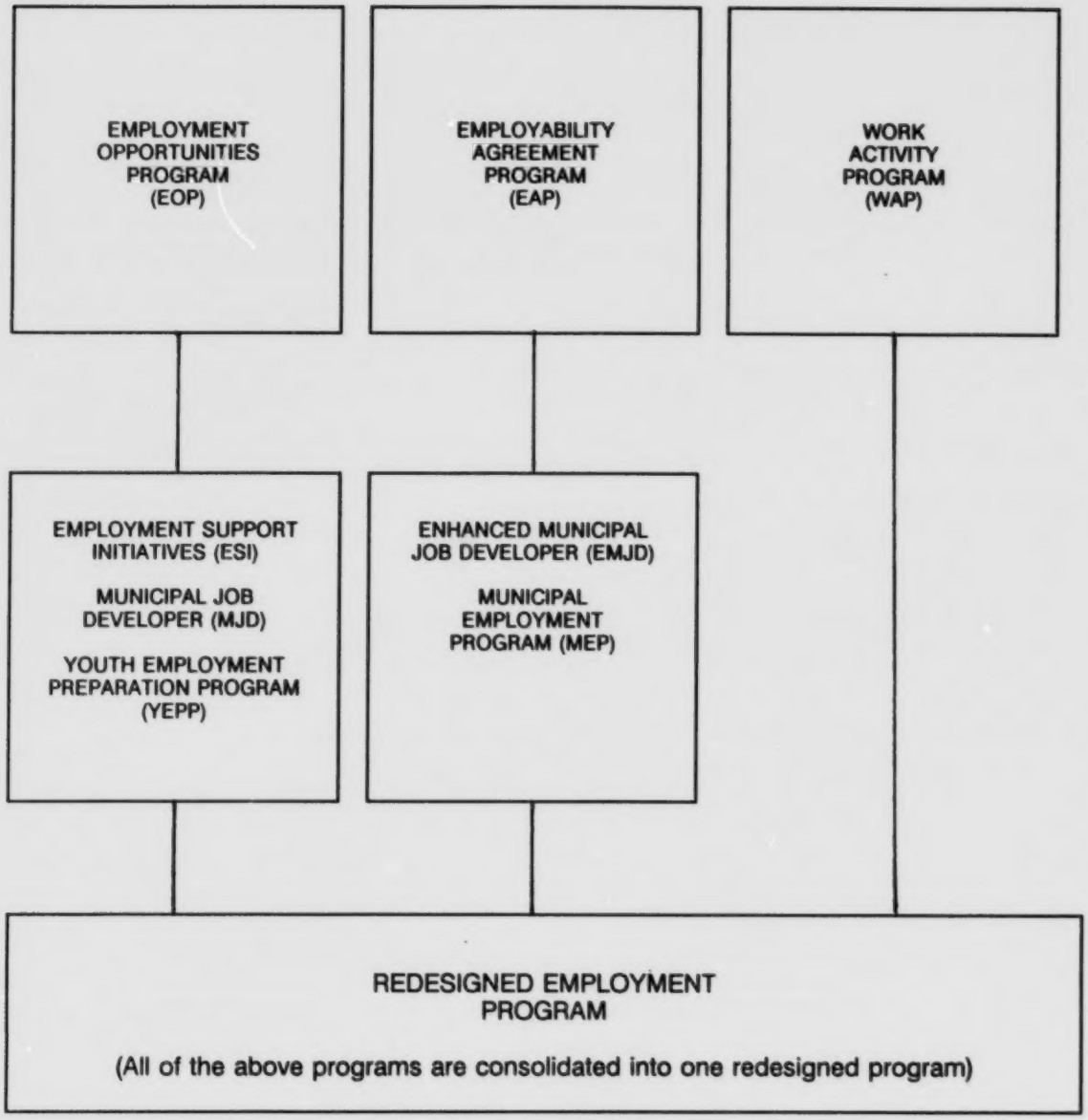
In order to fully rationalize municipal employment programming, Work Activity Programs (WAP) must also be taken into consideration. In some respects, Work Activity Programs are no different than Employment Opportunities Programs (EOP) and Employability Agreement Programs (EAP). While the target groups served and the specific strategies used to address client needs may differ between Work Activity and other municipally operated employment programs, Work Activity Programs contain elements of the same four essential functions that are the foundation of a comprehensive spectrum of employment services.

The major differences between Work Activity and other municipally operated employment programs are funding related and administrative in nature. Some of these differences will be addressed through program consolidation. Other issues such as funding arrangements are beyond the scope and mandate of this paper and will be more appropriately dealt with by the Provincial Municipal Social Services Review.

Given the fact that Work Activity, Employment Opportunities Programs and Employability Agreement Programs all respond to the same essential functions within the employment services spectrum, it is recommended that alternative strategies be explored for integrating the Work Activity Program with the Employment Opportunities Program and the Employability Agreement Program that capitalize on the strengths of each of these programs with the goal being one consolidated employment program.

SEE DIAGRAM ON FOLLOWING PAGE

PROGRAM CONSOLIDATION



Service Planning

The focus of the proposed redesigned municipal employment program is the local community. Use of the functional approach within a consolidated employment program will enable municipalities to more effectively determine their role in meeting the spectrum of employment needs of social assistance recipients. It will also provide municipalities with greater flexibility in responding to current and emerging local needs.

A service plan is a method to identify needs and corresponding services to be delivered. It is accomplished through the examination of the short and long term employment needs of the local community, the types and numbers of clients who will be served by municipal employment programs, the range of service that will be made available, and the role of the municipality, community agencies and other mainstream organizations in providing for the continuum of vocational needs of social assistance recipients. The service plan will also identify administrative and financial requirements and a multi-year approach to planning and funding those needs. The service plan will be negotiated at the local level between the Ministry of Community and Social Services area office the municipality.

It is recommended that a service planning approach to the delivery of employment services be used to further maximize flexibility and to ensure local needs are addressed. As part of the service plan, contextual factors such as local labour market conditions, community and caseload demographics, the type, accessibility and availability of services, local priorities and needs, and the availability of fiscal resources will be examined. Based on these factors, a long term plan for the development, implementation and funding of employment services can be developed.

Below, the concept of service planning will be discussed in relation to three (3) key areas. These are:

1. CLIENT GROUP: Should employment programming be geared to specific social assistance client groups, or should it be available to any GWA/FBA client?

2. SERVICE DELIVERY: What is the range of services that should be provided within the redesigned employment program?

3. SERVICE PROVIDERS: How should municipal employment programming be provided? Should municipal employment programs be operated on a direct or a purchase of service basis or a combination of both?

Client Group

The Ministry of Community and Social Services presently defines the target groups who will be served. The current target populations are sole support parents, youth, and job ready and non-job ready employable adults. All services are not available to all client groups. There is limited flexibility for a municipality to offer services that are responsive to local community and client needs.

Within the redesigned employment program, it is recommended that a two-pronged approach be used to determine which client populations can access services. This maximizes flexibility, ensures local needs are addressed and considers fiscal realities.

First, it is recommended that both the Needs Analysis and Client Brokerage functions be available to all clients. Second, it is recommended that the municipality may elect to provide Employment Preparation and Specialized Support functions to client groups or individuals who may require them.

Fundamental to the social assistance system as a whole is the identification of clients' individual needs, as well as matching these needs with the most appropriate program or service offered either internally or externally. It is recommended that Needs Analysis and Client Brokerage be available to all GWA clients, and that FBA clients should also have access. The mandatory provision of the Needs Analysis and Client Brokerage functions acknowledges the lack of job readiness of most social assistance recipients and ensures a mechanism for facilitating access to the range of services necessary for their integration into the work force.

It is recommended that Employment Preparation and Supplementary Support functions should be discretionary and directed to specific groups of social assistance recipients. This is in recognition of the fact that not all social assistance recipients require these services to obtain and sustain employment. The client groups to be served will be determined by the municipality, in conjunction with the Ministry area office, and based upon local and community needs.

Service Delivery

Currently, program criteria define the range of services that can be made available. Within the redesigned employment program, it is recommended that a service plan approach be adopted to determine which services will be made available and how these services will be provided.

In general, use of a negotiated service plan to determine service delivery ensures a flexible response to the differing needs of clients, and also takes into consideration the interest,capability and resources of the municipality and local community to provide these services.

Service Providers

The last key issue vital to the redesign is who should provide municipal employment programming?

Currently, both municipalities and community organizations operate employment programming. Depending on the municipality's capability and interest, and on the availability of other community resources, a direct municipal delivery, purchase of service option or a combination of both can be chosen.

The desire and capacity of municipalities to directly operate employment programming varies greatly throughout the Province. The availability of community resources is also a factor in the effectiveness of operating employment programming. Notwithstanding, municipalities have a stake in affecting the dependence of social assistance recipients. Furthermore, experience and independent evaluations indicate municipalities operate employment programs efficiently, effectively and economically. It is therefore strongly asserted that within the context of the redesign, municipalities should have a leading role in the delivery of employment programming.

Within the redesigned employment program, it is recommended that municipalities have the responsibility for ensuring the vocational needs of social assistance recipients are met. Municipalities may provide services directly and/or purchase these services. This decision should be based on a variety of local factors. It is also recommended that the Ministry of Community and Social Services work with municipalities to develop province-wide program delivery standards for employment services.

Table 2 below, summarizes the relationship between the key redesign issues of client group, service delivery and service providers and the functions and services that comprise a comprehensive spectrum of employment services.

TABLE 2

REDESIGN RECOMMENDATIONS REGARDING CLIENT GROUP, SERVICE DELIVERY AND SERVICE PROVIDERS

FUNCTION	CLIENT GROUP	SERVICES	SERVICE DELIVERY/SERVICE PROVIDERS
Needs Analysis	-Must be available to all GWA clients -Should be available to FBA recipients	Screening Initial Assessment In-Depth Assessment Individual Empl.Planning	Municipalities must provide at least some Needs Analysis services in order to access Provincial employment funding. The municipality, together with the Ministry area office, will negotiate a service plan which will determine: the range of services that will be offered, if services should be offered on a generic basis or geared towards the specialized needs of particular client groups, and if municipalities will provide services directly and/or purchase these services.
Client Brokerage	-Must be available to all GWA clients -Should be available to FBA recipients	Resources Inventory Matching Services Marketing Services Monitoring Services Advocacy	Municipalities must provide at least some Client Brokerage services in order to access Provincial employment funding. The municipality, in conjunction with the Ministry area office, will negotiate a service plan which will determine: the range of service components that will be offered,if services should be provided on a generic basis or geared towards the specialized needs of particular client groups and if the municipality will provide services directly and/or purchase these services.
Employment Preparation	-Client groups will be determined by the local municipality in conjunction with the Ministry area office, and based upon local and community needs	Job Search Preparation Living Skills Academic Upgrading Work Placements On the Job Training Employment Counselling	The municipality, together with the Ministry area office, will negotiate a service plan which will determine: the range of Employment Preparation services, if any, that will be made available, if services are more appropriately provided on a generic basis or geared towards the specialized needs of particular client groups, and if the municipality will provide services directly and/or purchase these services.
Specialized Supports	-Client groups will be determined by the local municipality in conjunction with the Ministry area office and based upon local and community needs	Financial Supports Counselling	The municipality, together with the Ministry area office, will negotiate a service plan which will determine: the range of Specialized Support services, if any, that will be made available,and if municipality will provide services directly and/or purchase these services.

H. THE PROPOSED ADMINISTRATION FOR THE REDESIGNED EMPLOYMENT PROGRAM

The many programs, services, supports and target groups within the current employment system have resulted in an unduly complex administrative structure. This includes budgeting, staffing, claims subsidies, cost-sharing formulas and data collection. There has also been a lack of a commitment to long term funding which has resulted in: difficulties in municipalities obtaining the required political commitment to programming and staffing; a large staff turn over in programs; no funds for new and expanded programming; and problems in securing a base of referrals. Inadequate staff training and information sharing have also been cited as barriers to delivering quality services.

The proposed structural changes, including program consolidation, will assist in reducing current program fragmentation and complexity. There are, however, other steps which can be taken which will further simplify program administration and delivery.

Funding Rationalization

It has been recommended that municipally delivered Employment Opportunities Program, Employability Agreement Programs and Work Activity Programs be consolidated into one employment program. In line with this program rationalization is the need for the consolidation of funding.

In recognition of:

- all the employment services provided to social assistance recipients;
- the increase in the number of clients requesting employment services;
- the fact that employment program participation will be further encouraged as a result of the reduction of financial disincentives through STEP,

it is recommended that funding for the municipal employment program be rationalized and that a multi-year approach to the planning and funding of employment programming should also be implemented. This long term funding commitment will help ensure program stability and the potential for enhanced efficiency and effectiveness, as well as allow municipalities to undertake a planned approach to staffing and programming.

Budget and Claim Procedures

Currently, budgets and claim forms are required on a program by program basis. Separate budgets and claim forms are required for each program (i.e. ESI, YEPP, JD, EJD, MEP and WAP). The only information that varies is the program name and the specific budget or claim figures that are allocated to that program. The more employment programs a municipality has, the more time consuming the budget and claim procedures.

Within the framework of the proposed redesigned employment program, it is recommended that consolidated budgets be introduced. It is also recommended that a simplified claim form be developed for the redesigned employment program, that reflects the consolidated budget format.

Data Collection and Program Evaluation

Presently, there are multiple mechanisms for data collection, with each program having its own data requirements. Program statistics are required on a program by program basis, with separate forms required for each program (i.e. ESI, YEPP, JD, EJD, MEP and WAP). In some programs, statistical reporting forms have been introduced well after the start of programming, reducing the accuracy of data collected. Also, there are no clear and consistent definitions for the terms used to complete the data forms including what constitutes a successful completion. A large amount of staffing and other resources are required to meet evaluation data requirements, which generally differ from and are introduced after program data requirements.

The importance of data collection and program evaluation is recognized. Within the redesign, not only have specific, measurable objectives been identified, but also the potential impact of participation in employment programming has been defined. This should provide the framework for data collection. It is recommended that program and client data collected form the foundation for program evaluation.

The introduction of a redesigned employment program also provides an opportunity to simplify the data collection mechanisms. It is recommended that as part of implementation plan for the redesign, a consolidated data collection mechanism be developed and a common set of definitions for terms used in data collection be established. It is further recommended that municipalities work together with the Province to identify data needs and the most appropriate system for data collection.

Training

Currently, training for employment services staff is not widely available. The comprehensive training previously offered by the Ministry was initiative-based and not on-going. As a result, skills must be acquired by staff through trial and error, accumulated only through experience and lost as a result of staff turn over.

The Social Assistance Review Committee recognized the importance of a well trained staff as critical factor in the delivery of quality services. The functional approach to program delivery, that is the cornerstone of the redesign, emphasizes the need for training in core skill areas such as basic counselling and assessment. as well as training for supervisors and management.

It is therefore recommended that training be viewed as a critical component of municipally operated employment programming and that the Ministry work with municipalities, through the Ontario Municipal Social Services Association (OMSSA) and the Association of Municipal Employment Services (AMES) to identify the full range of training needs of employment services staff and to develop the needed training infrastructure.

I. TRANSLATING THE REDESIGN INTO ACTION

No two municipalities currently offer the same programs using exactly the same service components and strategies. Some municipalities offer a wide range of service options for a number of different target groups. Other municipalities only have one or two people who currently act as Job Developers, matching client needs with the most appropriate employment and training opportunity. Still other municipalities currently offer no municipal employment programming. As such, the redesign of municipal employment programs will affect municipalities in different ways. This effect is dependent upon the range of employment programs a municipality is currently involved with, as well as decisions a municipality will make with respect to service delivery and service providers.

There are also significant differences between municipalities in local labour market conditions, community and caseload demographics, the type, accessibility and availability of services, local priorities and needs, and the availability of fiscal resources. The development of a service plan, negotiated between the municipality and the Ministry area office, addresses these local differences and needs. This paper does not want to presuppose the local service planning process that is integral to the redesign of municipal employment programs.

There are, however, a number of general issues that should be taken into consideration by all municipalities when interpreting how the redesign might affect their municipality. As part of the redesign, all municipalities will have to examine or re-examine their operation in the context of a functional approach. All municipalities will have to provide a reasoned and rationalized case for the type of employment services that will be made available, the methods used to deliver these services and the resources required to operate employment programming.

Key Considerations When Translating the Redesign into Action

The following outline of key decisions, issues and actions is not meant to be all inclusive. It does however, attempt to outline some of the major activities that are required in order to translate the redesign into action.

PROGRAM IDENTIFICATION

- Does the municipality want to be involved in operating employment programming?
- If so, what role does the municipality want to play in meeting the employment needs of social assistance recipients? What functions does the municipality want to offer? Does the municipality want to offer Employment Preparation and Specialized Support functions, in addition to the mandatory Needs Analysis and Client Brokerage functions?

CLIENT GROUP

- If Provincial employment dollars are to be accessed, Needs Analysis and Client Brokerage functions must be available to all GWA clients and should be available to FBA recipients. Will the municipality provide Needs Analysis and Client Brokerage functions to FBA recipients?
- The Employment Preparation and Specialized Support functions may be available. Which client groups, if any, will be able to access these functions? This decision should be based on caseload analysis, client need, a review of alternative resource availability and the fiscal resources available to fund employment programming.

SERVICE DELIVERY

- It is recognized that basic screening, assessment and referral are part of the intake process for social assistance. The determination of eligibility for social assistance, while complementary, is different than the Needs Analysis and Client Brokerage functions required as part of employment programming. Municipalities must ensure at least some employment program Needs Analysis and Client Brokerage services are available in order to access provincial employment funding. What range of Needs Analysis and Client Brokerage services are required?
- Will the Need Analysis and Client Brokerage services be offered on a generic basis or geared to the specialized needs of particular client groups, or a combination of both? Will these services be offered in groups, on a one-to-one basis, or a combination of both? These decisions should be made in the context of client needs, and the most economical and effective use of staffing and financial resources.
- What mechanisms are in place or required in order to ensure the expedient referral of clients internally from income maintenance to employment programming or externally as a bridge to other community based programs?
- If it has been decided that Employment Preparation and Specialized Support functions will be made available, what range of services does the municipality want to make available? This decision should be based upon labour market conditions, client need and resource and alternative service availability.
- Will the Employment Preparation and Specialized Support services be provided on a generic basis or geared to the specialized needs of particular client populations or a combination of both? Will these services be offered in groups, on a one-to-one basis, or a combination of both? These decisions should be made in the context of client needs, and the most economical and effective use of staffing and financial resources.
- What mechanisms are in place or required in order to ensure the appropriate and expedient movement of clients to other employment and training programs available within the community?

SERVICE PROVIDERS

- What organizations and agencies currently operate employment programming?
- What service gaps exist?
- Within the context of the range of service providers that currently exist within a local community, does the municipality want to operate employment services directly, purchase services from another organization or have a combined direct delivery and purchase of service delivery system?
- Which services should be available directly from the municipality and which should be purchased from other organizations? Which organizations or agencies does the municipality want to purchase services from?

ADMINISTRATION

- What are the staffing needs for the employment program? This should include both direct program staff, as well as support staff. This will be based on: if services will be offered directly by the municipality or if services will be purchased; the range of services available; if services will be offered on a generic basis or geared to the specialized needs of particular client groups and therefore if staff dedicated to specific client groups are required; the referral mechanisms set in place; the number and needs of the clients expected to be served; and the size of the area to be served (will one centralized location or a decentralized model of service delivery be used).
- How are program and client statistics going to be collected? What internal forms are required? Who is responsible for collecting the information? i.e. Do clients fill out forms directly or do staff fill out forms? Is data to be kept manually or computerized? Who is going to be responsible for sending data requirements to the Province?
- What are the overall budget requirements for the proposed employment program? This should include: staffing costs (salaries and benefits for direct program staff and for support staff), as well as staff and participants' costs for materials and supplies, staff transportation, space rental, furnishings, telephones, printing and photocopying charges. If financial supports including daycare, transportation and other employment related expenses are to be provided, these costs should also be incorporated into the budget submission.

Local co-ordination and planning are important aspects to the successful implementation of an employment program. Consultations should take place with the local CEIC and Skills Development offices, community agencies, as well as other key employment services players. This should enhance understanding about what kind of programming the municipality will be providing and where it fits into the employment services network. It should also help ensure the efficient and effective referral of clients between services, as required.

The municipality should work with the Ministry of Community and Social Services local area office throughout the service planning and proposal development phase. This will ensure the development of a proposal and service plan that is in line with Provincial guidelines and budgets and will help secure swift approval of the finalized proposal.

<u>The Impact of the Redesign</u>

For those municipalities who are not presently involved, the redesign provides an opportunity to get involved in a simplified, flexible, responsive and stable employment program. For those municipalities who are presently involved to one degree or another, the redesign provides an opportunity to rethink what employment services they offer and how they are provided.

The redesign also translates into administrative simplification and rationalization. Instead of separate budgets for each targeted program there will be one consolidated budget that takes into account the budget requirements of all employment programs offered. The municipality will be able to account for expenses on one claim form rather than separate claim forms for each program. Data collection mechanisms will also be simplified, allowing for one data form for all employment programming rather than separate forms for each target group served.

The rationalization of programming into one employment program takes away the program boxes and restrictions that currently exist. The redesign of employment programs offers the flexibility for municipalities to expand the range of services and client populations that will be served and to broaden the scope and job responsibilities of existing staff. For example: a municipality could choose to provide more Employment Preparation services than currently, or offer financial supports which are currently unavailable within the Job Developer and Enhanced Job Developer programs. The redesign allows municipalities to examine their caseloads and client needs and to make informed decisions on how to use existing staff resources.

The redesign of employment programming and the functional approach to service delivery also remove restrictions on how staff are used and enable municipalities to identify how best to use staff resources to meet client needs, rather than having to fit clients needs into predetermined program guidelines and criteria. A municipality can choose to offer a combination of generic and specialized services that respond to the needs of clients. For example: a municipality might choose to use some of their staff to provide generic Needs Analysis,and Client Brokerage services, as well as generic job search preparation and financial support services. However, some client populations have specific and unique needs. Other staff, therefore, could provide specialized services such as living skills and employment counselling. The redesign of employment programming provides the flexibility for a municipality to determine how best to respond to client needs within the context of available financial and staff resources.

In general, the redesign will assist municipalities in ensuring a more coherent and integrated program which provides services more smoothly and equitably to social assistance recipients who require help and support in becoming independent through employment.

J. SUMMARY

This paper has identified the proposed goal and objectives for a redesigned municipal employment program, determined the range of services that should be available to assist clients in making the transition to long term self-reliance, and states fundamental principles and a general structural and administrative framework for a redesigned employment program. This paper also raises issues and suggests broad based areas to be considered when making the transition from the current employment system to one operating within the redesign framework.

The employment program redesign attempts to build upon the strengths of the current employment system while also addressing present weaknesses. It attempts to ensure flexibility and responsiveness that accommodates the diversity in local municipalities, and meets existing and emerging client needs. The redesign endeavours to strive for simplicity in its design and administration.

The redesign is not a panacea. It cannot and will not solve all the problems municipalities experience in assisting clients in their move towards personal and financial independence. It is recognized that implementation of the redesign recommendations cannot alone result in an efficient and effective employment program delivery system. However, these recommendations represent a very positive step in shaping the future of employment programming in Ontario.

GLOSSARY OF TERMS

ENHANCED MUNICIPAL JOB DEVELOPER (EMJD): One of the current Employability Agreement Programs. It is similar to the Municipal Job Developer Program, but recognizes the need for more in-depth assessments, and some job preparation services for some social assistance recipients who are classified as "employable".

EMPLOYMENT: A contractual relationship in which an employee provides goods or services to an employer in return for financial or other benefits within mutually agreed upon constraints an rules.

EMPLOYMENT DISADVANTAGED: Persons who find themselves in unfavourable conditions as a result of social, personal, economic or other barriers which limit employment opportunities.

EMPLOYABILITY AGREEMENT PROGRAM (EAP): The name of the umbrella program, which began in July 1987 as a result of the Canada-Ontario Letter of Understanding for enhancing the employability of social assistance recipients. It includes enhancements to the Employment Opportunities Program, as well as addition of two new programs. The redesign affects only the municipally operated Employability Agreement Programs.

EMPLOYMENT OPPORTUNITIES PROGRAM (EOP): The name of the umbrella employment program, which began in 1984. It is comprised of three major components: Municipal Employment Programs, Employment Experience Programs, and Early Intervention Programs. EOP focuses on pre-employment preparation and includes such services as employment counselling, life skills, referral, work placement and payment of child care and work related expenses. The redesign affects only the Municipal Employment Programs.

EMPLOYMENT SUPPORT INITIATIVES (ESI): One of the current Municipal Employment Programs within the Employment Opportunities Program. It provides counselling, life skills, and other pre-employment preparation activities, as well as child care, and employment related expenses to FBA/GWA sole support parents seeking economic independence.

GENERIC: Responses that focus on the common needs of clients, rather than the specialized needs of a particular client group. For example: job search preparation programs that respond to the general requirements of job searching regardless of the client group, rather than addressing job search issues specific to youth, sole support parents etc.

JOB READY: Someone who has the necessary vocational, academic and social skills as well as willingness and a readiness to obtain and keep a job.

MAINSTREAMING:Bringing people who have some exceptional characteristics into the living, working, or educational environments to which all others have access. Mainstreaming provides individuals with greater opportunities for socialization and integration.

MUNICIPAL EMPLOYMENT PROGRAM (MEP): One of the current Employability Agreement Programs, it is allows for counselling, life skills, and other pre-employment services, as well as the provision of child care and employment related expenses for social assistance recipients.

MUNICIPAL JOB DEVELOPER (MJD): One of the current Municipal Employment Programs within the Employment Opportunities Program. It provides additional staffing to municipal social services departments to market and match employable recipients to local employers.

WORK: An action involving effort (exertion, skills, knowledge) directed to a definite end, especially as a means of gaining one's livelihood.

WORK ACTIVITY PROGRAM (WAP): Projects designed to prepare clients, who because of environmental, personal or family reasons have unusual difficulty in obtaining or holding employment, for entry or return to employment or in improving their ability to obtain or hold employment through participation in technical or vocational programs.

YOUTH EMPLOYMENT PREPARATION PROGRAM (YEPP): One of the current Municipal Employment Programs within the Employment Opportunities Program. It provides counselling and other pre-employment preparation services, as well as employment related expenses to severely employment disadvantaged youth in receipt of GWA.

Ontario
Ministère des Services sociaux et communautaires
Charles Beer
Ministre
Dick Stewart
Président

Regroupement et remaniement des programmes municipaux de préparation à l'emploi des bénéficiaires de l'aide sociale

Document-débat

Regroupement et remaniement des programmes municipaux de préparation à l'emploi des bénéficiaires de l'aide sociale

Document-débat

© Imprimeur de la Reine pour l'Ontario, 1990
250/6/90
ISBN 0-7729-7279-6

Mesdames,
Messieurs,

Nous sommes heureux de vous présentez un document-débat sur le regroupement et le remaniement des programmes municipaux de préparation à l'emploi des bénéficiaires de l'aide sociale.

Les programmes municipaux de préparation à l'emploi sont une composante intégrale du réseau des services à l'emploi au niveau communautaire. Le document-débat, résultat d'un effort conjoint entre le ministère des Services sociaux et communautaires et l'Association des services sociaux des municipalités de l'Ontario, propose pour l'avenir un modèle de programme de préparation à l'emploi. Le document-débat identifie les problèmes et offre des recommandations dans le but d'améliorer la structure et l'administration du programme, ainsi que la prestation des services.

Nous espérons que vous profiterez de cette occasion d'examiner ce document et d'apporter vos commentaires au débat. Il s'agit d'une possibilité unique de contribuer à la définition de l'avenir des programmes municipaux de préparation à l'emploi.

Veuillez agréer, Mesdames, Messieurs, nos salutations distinguées.

La sous-ministre adjointe,

Jane Marlatt
Division des services à la famille
et du maintien du revenu

Le président,

Dick Stewart
Association des services sociaux des
municipalités de l'Ontario

GUIDE DU DÉBAT

REGROUPEMENT ET REMANIEMENT DES PROGRAMMES MUNICIPAUX DE PRÉPARATION À L'EMPLOI DES BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE SOCIALE

Le document intitulé «Regroupement et remaniement des programmes municipaux de préparation à l'emploi des bénéficiaires de l'aide sociale» est conçu dans le but de générer des discussions sur la nature des programmes municipaux de préparation à l'emploi destinés aux bénéficiaires de l'aide sociale.

Depuis une dizaine d'années, le ministère des Services sociaux et communautaires et les municipalités sont parvenus à offrir avec succès de nombreux programmes de préparation à l'emploi, de soutien et d'encouragement, afin d'aider les bénéficiaires de l'aide sociale à devenir financièrement indépendants. Toutefois, il existe encore des points sur lesquels ces programmes pourraient être plus efficaces et répondre avec plus de justesse aux besoins des bénéficiaires. Le document-débat ci-joint, intitulé «Regroupement et remaniement des programmes municipaux de préparation à l'emploi des bénéficiaires de l'aide sociale», a été rédigé conjointement par le ministère des Services sociaux et communautaires et l'Association des services sociaux des municipalités de l'Ontario (ASSMO/OMSSA), qui y proposent un cadre d'exploitation pour l'avenir des programmes municipaux de préparation à l'emploi en Ontario.

On sollicite actuellement des commentaires écrits et des données sur le regroupement et le réaménagement des programmes municipaux de préparation à l'emploi. Le présent guide vise à définir précisément les paramètres du débat et à faciliter ainsi l'apport des participants.

Grandes lignes du document

Le document-débat recommande plusieurs changements et améliorations au système municipal actuel. Ils peuvent être regroupés ainsi :

- regroupement des programmes;
- démarche fonctionnelle;
- groupes-clients à desservir;
- démarche de planification des services;
- administration simplifiée.

Regroupement des programmes

Jusqu'à maintenant, les programmes de préparation à l'emploi étaient fondés sur le groupe-cible et les initiatives. On recommande dans le document de regrouper les programmes de préparation à l'emploi offerts par la municipalité en un seul programme de préparation à l'emploi, notamment le Programme d'accès à l'emploi (PAE/EOP), les programmes d'Accord concernant l'amélioration de l'employabilité (AAE/EAP) et les Programmes d'adaptation au travail (PAT/WAP). On estime qu'un seul programme de préparation à l'emploi pourrait simplifier l'enchevêtrement actuel des programmes, réduire le dédoublement et le chevauchement des ressources, et permettre d'offrir les services avec plus de souplesse.

Questions à considérer :

- Quels bons points des programmes PAE/EOP, AAE/EAP et PAT/WAP devraient faire partie du programme regroupé de préparation à l'emploi?

- À votre avis, quels seraient les avantages de regrouper les programmes de préparation à l'emploi en un seul programme?

Démarche fonctionnelle

Une démarche fonctionnelle se concentre sur les besoins des clients en matière d'emploi, pour définir les types de services et de soutien qui seront disponibles. La démarche fonctionnelle de la prestation des services éliminera les «programmes pré-définis» et portera davantage sur les fonctions nécessaires pour répondre aux besoins des clients. Contrairement au système actuel, qui tend à classer les clients dans des type de service pré-défini, le nouveau système répondra plus adéquatement aux besoins particuliers des clients en matière de préparation à l'emploi.

Le document définit quatre fonctions jugées essentielles pour offrir un éventail de services de préparation à l'emploi au niveau local. Ces fonctions sont les suivantes :

- analyse des besoins;
- harmonisation;
- préparation à l'emploi;
- soutien spécialisé.

Afin de partager avec la province les coûts de financement en matière de préparation à l'emploi, les municipalités doivent au moins remplir les fonctions d'analyse des besoins et d'harmonisation. On estime que cette condition permettra aux municipalités de déterminer les besoins de leurs clients en matière d'emploi, de fournir des renseignements sur les services disponibles afin de répondre à ces besoins, et de surveiller les progrès des clients dans leur recherche d'un emploi.

Afin d'assurer que les besoins en matière d'emploi des bénéficiaires de l'aide sociale soient traités de façon précise, le document recommande aussi que les municipalités choisissent de remplir les fonctions de préparation à l'emploi et de soutien spécialisé.

Questions à considérer :

- Est-ce que les quatre fonctions identifiées répondent de façon satisfaisante aux besoins des clients en matière d'emploi?
- Y-a-t-il d'autres fonctions ou services qui pourraient être ajoutés?
- Êtes-vous d'accord que les municipalités devraient remplir, au minimum, les fonctions d'analyse des besoins et d'harmonisation pour bénéficier du partage, avec la province, des coûts de financement en matière de préparation à l'emploi?
- Comment des liens effectifs entre les organismes communautaires et les organisations peuvent-ils être établis dans le but d'assurer la continuité des services offerts aux clients?

Clients à desservir

Le document recommande que les fonctions d'analyse des besoins et d'harmonisation soient accessibles à tous les bénéficiaires de l'aide sociale qui ont choisi de participer aux programmes de préparation à l'emploi.

De plus, le document recommande que les fonctions d'analyse des besoins et d'harmonisation soient accessibles à tous les bénéficiaires de prestations familiales qui ont choisi de participer aux programmes de préparation à l'emploi.

Les fonctions de préparation à l'emploi et de soutien spécialisé, bien qu'offertes à tous les clients, s'adressent parfois à des groupes spécifiques de bénéficiaires de l'aide sociale. Par exemple, une municipalité peut choisir d'offrir des services à des parents seul soutien de famille en raison des besoins de ceux-ci, de l'augmentation du nombre de cas, ou encore parce qu'aucun programme destiné aux parents seul soutien de famille n'est offert ailleurs au sein de la communauté. Cela permet à une municipalité de se spécialiser dans le cadre de la démarche fonctionnelle, d'après les besoins particuliers de certains groupes-cibles.

Questions à considérer :

- Étant donné que les fonctions d'analyse des besoins et d'harmonisation doivent être accessibles aux bénéficiaires de l'aide sociale, qui ont choisi de participer aux programmes de préparation à l'emploi, et qu'elles devraient aussi l'être aux bénéficiaires de prestations familiales, cela résultera-t-il en une incidence quelconque sur la demande en services et l'équité en matière d'accès?
- Quelle sorte de soutien devrait exister, le cas échéant, afin de permettre aux municipalités de desservir les bénéficiaires des prestations familiales?
- Avez-vous des commentaires sur l'élaboration et la mise en place de liens efficaces entre le service de maintien du revenu, les garderies et les systèmes de services connexes?

Démarche de planification de services

Le document recommande que la municipalité et le bureau de secteur du ministère des Services sociaux et communautaires de travailler conjointement à définir quelles fonctions seront offertes, les types de clients qu'il s'agira de desservir et qui seront les fournisseurs de services (par exemple, exploitation directe ou entente d'achat de service).

Compte tenu des points ci-dessus, le rapport recommande qu'une démarche de planification de services soit entreprise. Elle devra prendre en considération des facteurs tels les conditions du marché du travail de la région, les facteurs démographiques de la communauté et de la charge de cas, la disponibilité des services et les priorités de la région lors de la détermination des services requis.

Questions à considérer :

- Quelle sera l'incidence de la planification des services sur la façon de gérer le programme de préparation à l'emploi?
- Comment peut-on assurer un accès constant aux services relatifs à l'emploi tout en maintenant un réseau de services à l'emploi souple et qui réponde aux besoins de la région?

Administration simplifiée

Afin de soutenir le programme de préparation à l'emploi remanié, on recommande de :

- entreprendre une démarche de financement pluriannuelle;
- établir des formules de demande et des budgets uniformisés;
- mettre au point une seule formule de collecte de données et un ensemble de définitions normalisées des termes utilisés dans le contexte de la collecte de données;
- faire de la formation du personnel une composante clé du programme.

Questions à considérer :

- Existe-t-il d'autres moyens de simplifier la gestion dans le cadre du programme regroupé de préparation à l'emploi?

Autres points à considérer

- Dans le contexte du remaniement, quel genre de réseau de services à l'emploi pourrait exister au sein de votre communauté?
- De quoi auriez-vous besoin pour faire accepter le remaniement au sein de voter communauté?
- Quelles stratégies seront utilisées par votre communauté afin de mettre ce remaniement en pratique?
- Quel genre de ressources, soutiens ou moyens seront nécessaires à la mise en oeuvre du remaniement au sein de votre communauté?

REGROUPEMENT ET REMANIEMENT
DES PROGRAMMES MUNICIPAUX DE PRÉPARATION À L'EMPLOI
DES BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE SOCIALE

DOCUMENT-DéBAT

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

Voici un aperçu des recommandations énoncées dans le présent document.

1. Il est recommandé que les programmes municipaux de préparation à l'emploi aient pour objectif d'aider les bénéficiaires de l'aide sociale à accéder à l'emploi, de même qu'à décrocher et à conserver des postes, et assurer la transition sur la voie de l'autonomie à long terme.

2. Il est recommandé d'adopter trois principes essentiels sur lesquels reposeront les programmes municipaux de préparation à l'emploi et auxquels la Province et les municipalités s'engageraient à respecter, à savoir :

   - dans toute la mesure du possible, les programmes municipaux de préparation à l'emploi devraient permettre aux clients de se préparer à l'emploi, ainsi que de décrocher et de conserver des postes, à un palier qui s'harmonise avec leurs aptitudes personnelles, en tenant essentiellement compte de leurs objectifs et impératifs individuels.

   - Les clients doivent participer de plein gré aux programmes de préparation à l'emploi.

   - les clients devraient prendre part à la responsabilité de l'élaboration du plan d'action leur permettant de décrocher et de conserver des postes, de même que dans la transition sur la voie de l'autonomie à long terme, et doivent participer activement à ce processus.

3. Il est recommandé que les Programmes d'accès à l'emploi assurés par les municipalités, notamment les Initiatives des services à l'emploi, le Programme municipal de développement de l'emploi et le Programme de préparation des jeunes à l'emploi, de même que les programmes d'Accords concernant l'amélioration de l'employabilité, administrés par les municipalités, notamment le Programme municipal amélioré de développement de l'emploi et le Programme municipal de préparation à l'emploi, soient regroupés en un seul et même programme de préparation à l'emploi reposant sur une démarche fonctionnelle de prestation des services. Il est en outre recommandé d'examiner des stratégies de rechange afin d'intégrer le Programme d'adaptation au travail au Programme d'accès à l'emploi et aux programmes d'Accords concernant l'amélioration de l'employabilité, afin de miser sur les points forts de chacun de ces programmes, dans le souci de réaliser l'objectif, soit un programme commun et exhaustif de préparation à l'emploi.

4. Il est recommandé que les municipalités délaissent les programmes et le financement en fonction des groupes-cibles, pour adopter une démarche «fonctionnelle».

5. Il est recommandé que cette démarche fonctionnelle porte sur quatre fonctions distinctes à assurer par les services municipaux d'amélioration de l'emploi, à savoir : l'analyse des besoins, l'harmonisation, la préparation à l'emploi et le soutien spécialisé. Chaque fonction peut comporter un ou plusieurs services.

6. Il est recommandé que les municipalités soient tenues d'assurer les fonctions d'analyse des besoins et d'harmonisation pour avoir accès au financement provincial offert pour la préparation à l'emploi. Il est en outre recommandé que les services d'analyse des besoins et d'harmonisation soient toujours offerts à l'ensemble des clients de la LASG (GWA) et que les clients de la LPF (FBA) puissent également y avoir accès.

7. Il est recommandé que les fonctions de préparation à l'emploi et de soutien spécialisé soient offertes à la discrétion de la municipalité, qui peut décider d'offrir ces services aux groupes-clients ou aux personnes qui pourraient en avoir besoin.

8. Il est recommandé de veiller à ce que les ressources et les fonds nécessaires pour répondre aux besoins de tous les clients de l'aide sociale qui participent à des programmes de préparation à l'emploi soient suffisants, en tenant compte du fait que cette question relève des travaux du Comité d'étude provincial-municipal des services sociaux (EPMSS/PMSSR).

9. Il est recommandé qu'une démarche portant sur un plan de services soit adoptée afin de définir les services qui seront offerts et les modalités de leur prestation.

10. Il est recommandé que le ministère des Services sociaux et communautaires mette au point, en collaboration avec les municipalités et pour l'ensemble de la province, des normes concernant la prestation des programmes de préparation à l'emploi.

11. Dans le cadre du programme remanié, il est recommandé que les municipalités aient la responsabilité de veiller à la satisfaction des besoins des bénéficiaires de l'aide sociale en matière d'emploi. Les municipalités pourront offrir directement les services et (ou) le faire par l'entremise d'achats de services.

12. Il est recommandé de rationaliser le financement du programme municipal de préparation à l'emploi et d'adopter une démarche pluriannuelle pour la planification et le financement de ces programmes.

13. Il est recommandé de mettre en oeuvre, pour les programmes municipaux remaniés de préparation à l'emploi, des modalités administratives simplifiées, notamment :
    - une budgétisation consolidée;
    - une formule et des modalités simplifiées pour les demandes de financement; et
    - un mécanisme commun de collecte des données.

14. Il est recommandé que la formation soit considérée comme un élément essentiel des programmes offerts par les municipalités et que le Ministère travaille en collaboration avec l'Association des services sociaux des municipalités de l'Ontario (ASSMO/OMSSA) et l'Association pour services à l'emploi municipaux (ASEM/AMES) afin de définir l'éventail complet des besoins de formation du personnel des services de préparation à l'emploi, et pour élaborer et mettre en oeuvre, au besoin, l'infrastructure de formation nécessaire.

TABLE DES MATIÈRES

A. OBJET 1

B. RÉTROSPECTIVE 1

C. FACTEURS DOMINANTS 3

D. OBJECTIFS GÉNÉRAUX ET PARTICULIERS DES PROGRAMMES DE PRÉPARATION À L'EMPLOI OFFERTS PAR LES MUNICIPALITÉS 6

E. PRINCIPES ESSENTIELS D'EXPLOITATION DES PROGRAMMES MUNICIPAUX DE PRÉPARATION À L'EMPLOI 7

F. FONCTIONS DES PROGRAMMES DE PRÉPARATION À L'EMPLOI 9
- Analyse des besoins 11
- Harmonisation 11
- Préparation à l'emploi 12
- Soutien spécialisé 13

G. MODELE PROPOSÉ DE PROGRAMME REMANIÉ DE PRÉPARATION À L'EMPLOI . 14
- Démarche fonctionnelle en matière de programmes de préparation à l'emploi 14
- Regroupement des programmes 15
- Planification des services 17
- Groupes-clients 17
- Prestation des services 18
- Fournisseurs de services 18

H. PROJET D'ADMINISTRATION DU PROGRAMME REMANIÉ DE PRÉPARATION À L'EMPLOI 21
- Rationalisation du financement 21
- Modalités relatives au budget et aux demandes de financement .. 22
- Collecte de données et évaluation du programme 22
- Formation 22

I. MISE EN OEUVRE DU REMANIEMENT 24
- Considérations essentielles 24
- Incidences du remaniement 27

J. RÉCAPITULATIF 28

K. GLOSSAIRE 29

REGROUPEMENT ET REMANIEMENT DES PROGRAMMES DE PRÉPARATION À L'EMPLOI DES BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE SOCIALE

A. OBJET

Le présent rapport vise à définir le mécanisme qui régira le débat et la consultation sur la nature et le fonctionnement d'un projet de programme commun et complet de préparation à l'emploi à l'intention des bénéficiaires de l'aide sociale.

Ce rapport expose :

- les objectifs généraux et particuliers du programme remanié de préparation à l'emploi;
- les principes essentiels à l'exploitation du programme remanié;
- les éléments fonctionnels des programmes municipaux de préparation à l'emploi;
- le cadre structurel et administratif du programme remanié de préparation à l'emploi;
- les scénarios possibles de mise en oeuvre des programmes.

Le programme remanié sera mis au point à partir des points forts des programmes actuels; les lacunes seront corrigées et le nouveau programme tiendra compte de l'évolution des attentes collectives, des tendances du marché de l'emploi, des statistiques démographiques, des besoins de la clientèle et de la disponibilité des services. Il en résultera un programme plus cohérent et mieux intégré, qui permettra d'offrir plus harmonieusement et équitablement des services aux bénéficiaires de l'aide sociale qui ont besoin d'aide et d'appui pour accéder à l'autonomie par l'emploi.

B. RÉTROSPECTIVE

Depuis plus d'une décennie, le ministère des Services sociaux et communautaires et les municipalités participent à la prestation d'un large éventail de programmes de pré-emploi, de préparation à l'emploi et d'encouragement destinés à aider les bénéficiaires de l'aide sociale à accéder à l'autonomie financière.

Depuis le lancement des programmes d'adaptation au travail et d'incitation à l'emploi (WIN), le gouvernement provincial a adopté un certain nombre de mesures complémentaires d'aide à l'emploi; il a notamment conclu, avec le gouvernement fédéral, une convention à quatre volets visant à offrir aux bénéficiaires de l'aide sociale des programmes de préparation à l'emploi prolongeant la gamme des programmes existants en la matière. Il existe aujourd'hui toute une panoplie de programmes, notamment : les Programmes d'accès à l'emploi (PAE/EOP) administrés par les municipalités, qui comprennent entre autres les Initiatives de services à l'emploi (ISE/ESI), le Programme municipal de développement de l'emploi (PMDE/MJD) et le Programme de préparation des jeunes à l'emploi (PPJE/YEPP), les programmes d'Accords concernant l'amélioration de l'employabilité, administrés par les municipalités, et parmi lesquels figurent le Programme municipal amélioré de développement de l'emploi (PMADE/EMJD), le Programme municipal de préparation à l'emploi (PMPE/MEP) et le Programme de développement économique communautaire (PDÉC/CED), et enfin, le Programme d'adaptation au travail (PAT/WAP).

Achevée au printemps 1988, l'évaluation du Programme d'accès à l'emploi (PAE/EOP) a permis de confirmer que les programmes administrés par les municipalités comportent de nombreux points forts, qu'ils sont très efficaces et qu'ils sont utiles aux clients en quête d'un emploi. Or, ces programmes comportent également des lacunes et des rouages complexes, qu'il convient de corriger.

En août 1988, les représentants du ministère des Services sociaux et communautaires (MSSC) et de l'Association des services sociaux des municipalités de l'Ontario (ASSMO/OMSSA) se sont réunis officieusement à Halton Hills afin de discuter des questions afférentes aux programmes de préparation à l'emploi administrés par les municipalités. Un groupe de travail spécial du MSSC et de l'ASSMO a été constitué à la suite de cette réunion, afin d'amorcer le remaniement de ces programmes.

À l'origine, le remaniement devait porter exclusivement sur les programmes d'accès à l'emploi offerts par les municipalités. Cependant, selon l'avis du groupe de travail, il était impératif d'examiner globalement tous les programmes municipaux de préparation à l'emploi.

Le groupe a donc préparé un rapport pour définir les questions et formuler des recommandations concernant les questions de structure, d'administration et d'exécution des services, dans la mesure où elles intéressent les programmes de préparation à l'emploi. Ce rapport a été soumis en janvier 1989 au sous-ministre adjoint de la Division des services à la famille et du maintien du revenu.

En mars 1989, il a été convenu qu'un processus de consultation serait lancé afin de permettre aux municipalités, à l'ASSMO, de même qu'à d'autres organismes et particuliers intéressés, de participer au remaniement des programmes de préparation à l'emploi à l'intention des bénéficiaires de l'aide sociale.

Le Comité des services de préparation à l'emploi de l'ASSMO, qui regroupe les gestionnaires des programmes de préparation à l'emploi d'un certain nombre de municipalités, et des représentants du ministère des Services sociaux et communautaires, a pris en charge la responsabilité essentielle de la mise en oeuvre de ce document-débat.

Afin de susciter un maximum d'observations sur le programme remanié de préparation à l'emploi, un avant-projet de document a été diffusé pour observations et présenté à un atelier à l'occasion du Séminaire de formation de l'automne de l'ASSMO, qui a eu lieu à Toronto en novembre 1989. Cet atelier a permis de discuter de ce document et de recueillir des observations sur les questions essentielles des groupes-cibles, de l'exécution des services et des fournisseurs de services.

Le document reproduit dans ces pages tient compte des débats et des observations communiqués à la suite du Séminaire de formation de l'ASSMO, ainsi que des délibérations du Comité des services de préparation à l'emploi de l'ASSMO.

C. FACTEURS DOMINANTS

Le réseau des services de préparation à l'emploi ne fonctionne pas isolément. Le lecteur trouvera ci-après une brève description des questions et des tendances contextuelles qui ont une incidence sur le réseau de préparation à l'emploi et de formation, ainsi que des problèmes liés aux services sociaux et à l'emploi en général. Ces facteurs représentent les motifs qui ont incité à remanier les programmes de préparation à l'emploi offerts par les municipalités de l'Ontario.

L'évolution de la conjoncture économique, des statistiques démographiques et de la nature des emplois intervient à un moment où les charges de l'aide sociale continuent de s'accroître à un rythme qui dépasse celui que l'on peut attribuer à l'accroissement général de la population. Au nombre de ces changements figurent :

- le plafonnement de la croissance économique et le ralentissement du taux annuel de croissance de la main-d'oeuvre ontarienne, qui passe de 2,5 % au cours de la période de 1986-1991 à environ 1,5 % par an de 1991 à 1996. Ce ralentissement intervient malgré l'augmentation de la présence féminine sur le marché du travail.

- le vieillissement de la population. En 2011, près de 40 % de la main-d'oeuvre ontarienne aura plus de 45 ans, comparativement à moins de 27 % en 1986. En outre, le nombre de jeunes qui accéderont au marché du travail est appelé à diminuer. En 1986, les travailleurs de moins de 25 ans représentaient 22 % de la population active; en 2011, ils devraient représenter 17 % seulement de cette population.

- l'évolution de la nature et des types de compétences nécessaires, ainsi que des types d'emplois offerts. Les technologies nouvelles transformeront les milieux de travail, élimineront de nombreux postes faiblement spécialisés et créeront des emplois à forte prépondérance technologique, en particulier dans le secteur des services d'information. Certains métiers devraient faire face à une pénurie de compétences, étant donné que la technologie modifie la teneur des postes.

- des perspectives professionnelles limitées pour les travailleurs non spécialisés et défavorisés au plan de l'instruction, dans une conjoncture qui évolue vers des biens et des services à forte prépondérance en connaissances.

En raison de tous ces facteurs contextuels, il est essentiel de réexaminer les stratégies actuelles qui permettent d'aider les bénéficiaires de l'aide sociale à accéder à l'autonomie par l'emploi.

Le processus d'examen et de ré-analyse a imprégné le réseau des services sociaux au cours des dernières années. Les examens-mandats comme celui du Comité d'étude provincial-municipal des services sociaux (EPMSS/PMSSR) et les travaux du Comité d'examen de l'aide sociale (CEAS/SARC) ont créé des attentes à l'endroit d'une réforme de l'aide sociale et des services connexes. L'évaluation récente du Programme d'accès à l'emploi du ministère des Services sociaux et communautaires a constitué l'analyse la plus vaste et la plus complète jamais réalisée en Ontario pour un programme social. Cette évaluation a permis de repérer de nombreux points forts, ainsi que des aspects auxquels des améliorations pouvaient être apportées.

De plus, le discours budgétaire de 1989 et la déclaration ultérieure, faite en mai 1989 par le ministre des Services sociaux et communautaires en ce qui concerne un nouvel ordre du jour dans le domaine de l'aide sociale, produisent des incidences nettes sur les programmes de préparation à l'emploi et accroissent la nécessité de remanier ces programmes.

Le Ministère n'avait jamais envisagé le Programme d'intégration sociale et de transition à l'emploi (PISTE/STEP), mis en oeuvre en octobre 1989, comme un programme de préparation à l'emploi. Or, ce programme réunit une partie des objectifs et des résultats de ce type de programme, tout en apportant des avantages analogues aux bénéficiaires de l'aide sociale. Même si le programme PISTE constitue un programme d'encouragement, et non de préparation à l'emploi, et que, par conséquent, il ne permet pas d'aider les bénéficiaires de l'aide sociale qui ne sont pas prêts à l'emploi à accéder au marché du travail, le lancement de ce programme nécessite certes le ré-examen des liens entre les fonctions de protection du revenu et de préparation à l'emploi. À l'heure actuelle, on réexamine intégralement l'incidence de PISTE sur les programmes d'aide à l'emploi.

Dans le cadre du budget de 1989, le ministre des Services sociaux et communautaires a également annoncé que de nouveaux crédits financiers seraient consacrés à l'amélioration et au perfectionnement des programmes de préparation à l'emploi des bénéficiaires de l'aide sociale. L'accroissement du financement témoigne des points forts et de la réussite du réseau actuel de programmes municipaux de préparation à l'emploi. En effet, l'évaluation du Programme d'accès à l'emploi (PAE/EOP) et le rapport du Comité d'examen de l'aide sociale (CEAS/SARC), publié sous le titre «Transitions», ont permis de repérer les occasions d'étendre les programmes à d'autres régions de la province et justifient ces occasions.

En raison de l'efficacité qui a caractérisé la mise en oeuvre des mesures annoncées dans la déclaration du ministre, il faudra examiner les points forts et les lacunes du réseau actuel de préparation à l'emploi.

Même si le réseau municipal actuel de préparation à l'emploi présente de nombreuses caractéristiques positives, il existe également des secteurs dans lesquels il est possible d'apporter des améliorations. Dans le réseau actuel, la différenciation des groupes-cibles dans le cadre des Programmes d'accès à l'emploi (PAE/EOP) et d'Accords concernant l'amélioration de l'employabilité (AAE/EAP), ainsi que l'ampleur et la nature des mesures de soutien offertes aux participants donnent lieu à des chevauchements, à des double emplois et à des injustices. L'éventail des programmes actuels crée un réseau complexe et difficile à gérer, à comprendre et à contrôler, rend l'aiguillage difficile et favorise les incohérences dans les solutions de rechange et les mesures de soutien mises à la disposition des participants éventuels. Les clients doivent s'adapter aux exigences du programme, alors que ce sont plutôt les programmes qui devraient répondre aux besoins des clients cherchant à accéder à l'autonomie par l'emploi.

En règle générale, des facteurs importants influencent les services sociaux et le réseau de préparation à l'emploi. C'est dans le contexte de cette évolution qu'intervient le remaniement des programmes.

Voici les préceptes qui sous-tendent le processus de remaniement et qui profileront la nature de la réforme des programmes de préparation à l'emploi. Le programme remanié :

- o sera souple et adapté aux besoins actuels et nouveaux des clients et des collectivités;
- o sera axé, au sein des collectivités, sur la prestation des services;
- o visera la justice dans l'offre et la prestation des services;
- o visera la simplicité dans sa conception, son administration et ses modalités budgétaires;
- o sera justifiable et abordable;
- o comptera sur un financement stable et continu.

Les points forts du réseau municipal de prestation des services sont complémentaires des principes notés ci-dessus. Ces principes constituent la pierre d'assise du processus de remaniement. Les municipalités :

- sont en mesure de s'adapter de façon ponctuelle aux besoins nouveaux des collectivités;
- possèdent l'expérience et la compétence de la définition des besoins locaux, ainsi que de la planification et de la coordination des services;
- sont dotées d'une tribune libre pour la prise de décisions, ce qui favorise la consultation et la collaboration du grand public;
- prennent part à la responsabilité et à la justifiabilité publiques du contrôle des dépenses publiques et de l'assurance du respect du meilleur rapport qualité/coût;
- ont l'expérience de l'administration et la réputation en tant que promoteurs de services et innovateurs.

Enfin, avec le Ministère, les municipalités sont en mesure d'assurer un programme remanié de préparation à l'emploi qui permettra d'aider les bénéficiaires de l'aide sociale à accéder à l'autonomie par l'emploi.

D. OBJECTIFS GÉNÉRAUX ET PARTICULIERS DES PROGRAMMES DE PRÉPARATION À L'EMPLOI OFFERTS PAR LES MUNICIPALITÉS

L'absence d'objectifs généraux et particuliers clairement définis et convenus en ce qui concerne les services municipaux de préparation à l'emploi a donné lieu à une confusion sur les critères selon lesquels il faut évaluer la réussite des programmes, en plus de porter atteinte à la fiabilité des résultats d'évaluation du PAE/EOP. En définitive, cette situation menace l'importance et la qualité des services offerts aux clients.

Afin de promouvoir la participation des municipalités à la prestation et à la planification à long terme des programmes de préparation à l'emploi, il est essentiel que le programme remanié repose sur un ensemble d'objectifs et de critères de réussite définis de façon explicite. Voilà pourquoi l'objectif premier des programmes municipaux de préparation à l'emploi est défini comme suit :

> AIDER LES BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE SOCIALE À ACCÉDER À L'EMPLOI, DE MÊME QU'À DÉCROCHER ET À CONSERVER DES POSTES, ET ASSURER LA TRANSITION SUR LA VOIE DE L'AUTONOMIE À LONG TERME.

Cet objectif se traduit par trois points précis et mesurables pour les programmes municipaux de préparation à l'emploi. Ces points s'énoncent comme suit :

1. Abattre les obstacles que doivent franchir les clients pour avoir accès à la formation et à des emplois.

2. Améliorer l'employabilité des clients.

3. Réduire la dépendance des clients à l'endroit de l'aide sociale.

En participant à des programmes municipaux de préparation à l'emploi, les bénéficiaires de l'aide sociale doivent :

- améliorer leurs connaissances au sujet de leurs propres points forts professionnels et obstacles, de même que sur les mesures qu'ils peuvent adopter pour tirer le meilleur parti de leurs perspectives d'emploi et de formation;

- avoir plus facilement accès à des perspectives de travail, de formation et d'éducation;

- améliorer leur employabilité;

- perfectionner leurs compétences professionnelles et au travail;

- prendre davantage conscience de l'éventail des ressources collectives et être mieux en mesure d'y accéder;

- améliorer leur capacité de devenir et de rester indépendants de l'aide sociale.

E. PRINCIPES ESSENTIELS D'EXPLOITATION DES PROGRAMMES MUNICIPAUX DE PRÉPARATION À L'EMPLOI

Les principes essentiels suivants doivent représenter le fondement de l'ensemble des programmes municipaux de préparation à l'emploi :

1. DANS TOUTE LA MESURE DU POSSIBLE, LES PROGRAMMES MUNICIPAUX DE PRÉPARATION À L'EMPLOI DEVRAIENT PERMETTRE AUX CLIENTS DE SE PRÉPARER À L'EMPLOI, AINSI QUE DE DÉCROCHER ET DE CONSERVER DES POSTES, À UN PALIER QUI S'HARMONISE AVEC LEURS APTITUDES PERSONNELLES, EN TENANT ESSENTIELLEMENT COMPTE DE LEURS OBJECTIFS ET IMPÉRATIFS INDIVIDUELS.

   Les facteurs qui réduisent l'employabilité parfaite des bénéficiaires de l'aide sociale portent souvent sur leur niveau d'instruction, de compétence et d'expérience, ainsi que sur leur valeur marchande par rapport aux exigences du marché de l'emploi.

   L'emploi temporaire au salaire minimum, sans formation des compétences ni véritable perfectionnement professionnel de la personne, ne convient pas nécessairement aux besoins et au potentiel de tous les clients. Cela ne veut pas dire que l'emploi temporaire ou au salaire minimum ne répond pas aux besoins de certains bénéficiaires. Même si les résultats de ces programmes peuvent effectivement donner lieu à une diminution des charges de cas, cette «solution» risque de n'avoir qu'un caractère provisoire et de ne se traduire en fin de compte que par le retour du bénéficiaire dans le système d'aide sociale. Il peut donc en résulter une dépendance à long terme à l'endroit de l'aide sociale.

   L'équilibre délicat entre les besoins à long terme du client et la nécessité administrative et politique, à court terme, de réduire les charges de l'aide sociale doivent entrer en ligne de compte.

2. LES CLIENTS DOIVENT PARTICIPER DE PLEIN GRÉ AUX PROGRAMMES DE PRÉPARATION À L'EMPLOI.

   Ainsi que le Comité d'examen de l'aide sociale l'a clairement exposé, la majorité des clients veulent travailler. Il est donc logique et nécessaire de mettre en application l'obligation imposée par la loi voulant que les clients en mesure de travailler fassent des efforts raisonnables pour trouver des emplois. Les programmes de préparation à l'emploi peuvent permettre aux clients de réduire leur dépendance à l'endroit de l'aide sociale. Cependant, ces programmes ne doivent pas servir de moyens pour analyser les conditions d'admission. Nombreuses sont les personnes qui peuvent juger que la participation à des programmes de préparation à l'emploi constitue une solution de rechange qui ne convient pas ou qui intimide.

   La participation à un programme de préparation à l'emploi ne doit pas constituer le seul critère d'admissibilité à l'aide sociale. Il est essentiel de favoriser une participation volontaire pour assurer l'intégrité des programmes de préparation à l'emploi et protéger la dignité des clients qui y participent.

3. LES CLIENTS DEVRAIENT PRENDRE PART À LA RESPONSABILITÉ DE L'ÉLABORATION DU PLAN D'ACTION LEUR PERMETTANT DE DÉCROCHER ET DE CONSERVER DES POSTES, DE MÊME QUE DANS LA TRANSITION SUR LA VOIE DE L'AUTONOMIE À LONG TERME, ET DOIVENT PARTICIPER ACTIVEMENT À CE PROCESSUS.

   Les besoins du client devraient constituer le point de mire des services de préparation à l'emploi. Ces services devraient lui permettre de prendre la responsabilité des mesures de préparation à l'emploi. Il faudrait aussi que les clients puissent accéder à des services qui favorisent leur intégration à l'ensemble des ressources collectives. La participation active des clients à la création et à la mise en oeuvre d'un plan de préparation à l'emploi donnera naissance chez eux à une volonté plus ferme de réaliser leurs objectifs et à une meilleure maîtrise des décisions et des mesures liées à leur avenir. Tous ces facteurs sont essentiels pour aider le client à effectuer la transition sur la voie de l'autonomie à long terme.

Ces principes essentiels sont considérés comme les pierres angulaires de la bonne marche des programmes de préparation à l'emploi. À ce titre, le gouvernement provincial comme les municipalités doivent s'engager à respecter ces principes.

F. FONCTIONS DES PROGRAMMES DE PRÉPARATION À L'EMPLOI

Le projet de modification du mode de définition des services de préparation à l'emploi à l'échelon municipal est au coeur du remaniement des programmes.

À l'heure actuelle, on fait appel à la méthode du groupe-cible afin de connaître les programmes municipaux de préparation à l'emploi offerts. Cette démarche met l'accent sur la clientèle desservie. Par exemple, les Initiatives des services à l'emploi s'adressent aux pères ou aux mères qui sont seul soutien de famille; le Programme de préparation des jeunes à l'emploi est destiné aux adolescents; le Programme municipal de développement de l'emploi vise à aider les personnes aptes à l'emploi; enfin, le Programme municipal de préparation à l'emploi vient en aide aux personnes qui ne sont pas aptes à l'emploi. Selon la méthode actuelle du groupe-cible pour la définition et l'exécution des programmes, les municipalités doivent s'efforcer de répondre aux besoins de groupes-cibles précis et offrir certains types de services, si elles veulent assurer des programmes de préparation à l'emploi. En outre, le fait d'offrir essentiellement le même service à des groupes-cibles différents a donné lieu à des doubles emplois, à des lacunes et, généralement, à une certaine complexité. Une démarche fonctionnelle de définition des programmes ne permet pas de distinguer les groupes-cibles ou la nature des programmes; ce type de démarche met plutôt l'accent sur les impératifs des clients et les fonctions correspondantes des programmes.

Le présent document définit quatre fonctions jugées essentielles pour offrir un éventail de services de préparation à l'emploi. Ces fonctions visent á répondre à la gamme variée des besoins des clients à cet égard. À chaque fonction du tableau ci-après correspond un certain nombre de services. Les services indiqués constituent les moyens grâce auxquels on peut répondre aux besoins des clients.

Dans ce document, les quatre fonctions essentielles d'un éventail de programmes de préparation à l'emploi sont :

- o analyse des besoins
- o harmonisation
- o préparation à l'emploi
- o soutien spécialisé

Ces fonctions ne permettent pas de distinguer les groupes-cibles ni la nature des programmes; elles mettent plutôt l'accent sur les besoins communs, auxquels on répond par des moyens également communs.

Grâce à une démarche fonctionnelle, les fonctions suivantes permettront de définir un éventail complet de services possibles de préparation à l'emploi. Un ensemble de définitions porte sur les objectifs précis et les éléments constitutifs de ces services.

TABLEAU 1

FONCTIONS DES SERVICES DE PRÉPARATION À L'EMPLOI

FONCTIONS	SERVICES
Analyse des besoins	Dépistage
	Première évaluation
	Évaluation approfondie
	Planification personnelle de la préparation à l'emploi
Harmonisation	Répertoire des ressources
	Harmonisation des services
	Commercialisation des services
	Suivi
	Intervention
Préparation à l'emploi	Préparation à la recherche d'un emploi
	Initiation à la vie quotidienne
	Perfectionnement scolaire
	Placement
	Formation pratique
	Orientation à l'emploi
Soutien spécialisé	Soutien financier
	Consultation

1.0 L'ANALYSE DES BESOINS

...vise à définir le type, la nature et l'étendue des besoins personnels. Ces activités doivent conduire à un examen des points forts et des lacunes des intéressés. Suivant les conclusions de cet examen, des recommandations sur des solutions de rechange pour les mesures à prendre, à l'intérieur ou à l'extérieur du marché de l'emploi, doivent faire partie de l'analyse des besoins.

1.1 Dépistage : Ce processus, à caractère superficiel, vise à distinguer des autres types de besoins le besoin évident immédiatement de préparation à l'emploi. Cette analyse peut faire intervenir une certaine part de jugement sur les prochaines mesures pertinentes à adopter.

1.2 Première évaluation : Il s'agit d'une suite systématique d'enquêtes à caractère général, destinées à obtenir un aperçu des besoins du client et de préparation à l'emploi et de définir les mesures qui pourraient s'avérer nécessaires. Ces activités comportent une enquête sur les antécédents sociaux, personnels, familiaux et professionnels de la personne et donnent lieu à l'établissement d'une documentation écrite qui constitue une analyse des besoins et comporte des recommandations sur les mesures à prendre.

1.3 Évaluation approfondie : Enquêtes systématiques et complètes effectuées à titre exceptionnel par des experts, dans les cas où l'on soupçonne ou repère des obstacles plus profondément enracinés en ce qui concerne l'accès à l'emploi ou le fonctionnement personnel. L'objectif consiste à recueillir des renseignements plus précis sur ces obstacles et ces besoins et à définir les services qui pourraient s'avérer nécessaires pour y répondre. Cette évaluation peut comporter des épreuves psychométriques (tests scolaires, d'aptitudes ou de personnalité), un essai professionnel, des postes de travail simulés et des évaluations en situation. Ce processus donne lieu à un compte rendu écrit qui comprend une analyse des besoins et des recommandations sur les mesures à prendre.

1.4 Planification personnelle de la préparation à l'emploi : Processus d'élaboration, par écrit, d'un plan d'action complet, négocié et convenu avec le client, qui prévoit des discussions sur les résultats de la phase d'analyse des besoins, une description des solutions offertes et une définition des étapes à franchir pour accéder à l'emploi.

2.0 L'HARMONISATION

...vise à effectuer un rapprochement entre les besoins d'une personne en matière d'emploi et l'aide la mieux adaptée, ce qui permet d'améliorer l'accès aux services, de s'assurer que l'aide est offerte avec diligence et que la dépendance du client à l'endroit de l'aide sociale diminue le plus rapidement possible.

2.1 Répertoire des ressources : Processus d'élaboration et de mise à jour d'un dossier sur l'éventail des programmes et des perspectives offertes pour répondre à la gamme variée des besoins du client.

Par exemple : Répertoires des programmes de préparation à l'emploi et de formation, Répertoire des perspectives professionnelles et Répertoire général des ressources collectives.

2.2 Harmonisation des services : Activité permettant de définir les compétences, champs d'intérêt et besoins des clients, ainsi que les perspectives correspondantes permettant de répondre à ces besoins. Il s'agit notamment de faciliter le placement ou l'acceptation de la personne dans le cadre du programme ou du service retenu.
Des stratégies particulières peuvent consister à rapprocher les clients des programmes de préparation à l'emploi et (ou) de formation, ainsi que des perspectives professionnelles pertinentes, ou de s'assurer que l'on adresse les clients à d'autres programmes collectifs indispensables.

2.3 Commercialisation des services : Ensemble d'activités visant à convaincre les employeurs et les tiers des avantages qui découlent des emplois ou des perspectives professionnelles offerts à un client particulier ou aux bénéficiaires de l'aide sociale en général.

2.4 Suivi : procédure permanente structurée qui consiste à examiner la situation et les progrès du client, pour s'assurer qu'il réalise ses objectifs et pour actualiser le plan d'action afin de l'adapter à l'évolution des besoins du client. Cette procédure vise à assurer une intervention ponctuelle en cas de difficulté et une réévaluation, au besoin. Le suivi peut s'effectuer par contact direct avec le client ou par le biais de relations avec d'autres fournisseurs de services.
Communications téléphoniques, rencontres au bureau, visites à l'établissement de travail ou au cours de formation et correspondance postale, voilà quelques stratégies particulières de suivi.

2.5 Intervention : Cette activité consiste à promouvoir ou à soutenir les intérêts et (ou) les droits des clients, notamment en négociant, en leur nom, avec les représentants des secteurs du logement, des garderies ou de l'aide sociale.

3.0 LA PRÉPARATION À L'EMPLOI

...vise à porter le degré d'employabilité du client au maximum de son potentiel.

3.1 Préparation à la recherche d'un emploi : Activité permettant de fournir au client les connaissances et techniques nécessaires pour chercher, décrocher et garder un emploi. Il s'agit notamment de la formation à la préparation des curriculum vitae et des entrevues, de l'information sur les modalités de recherche d'emplois, ainsi que sur les attentes des clients et des employeurs, sur les attitudes vis-à-vis de l'emploi et sur l'offre de postes.

3.2 Initiation à la vie quotidienne : Activités qui permettent d'améliorer les aptitudes de comportement du client aux plans personnel, social et financier et de définir les stratégies pertinentes et nécessaires pour la résolution des problèmes.

3.3 Perfectionnement scolaire : Ensemble d'activités portant sur les compétences linguistiques et mathématiques du client et visant à améliorer son aptitude à participer au marché du travail.

3.4 Placement : affectation de durée limitée dans une situation professionnelle réelle, afin de permettre au client d'acquérir l'expérience du milieu de travail actuel et les connaissances et techniques nécessaires dans l'environnement professionnel ou d'examiner l'adaptabilité professionnelle du client à un emploi dans un secteur précis.

3.5 Formation pratique : Affectation rémunérée et à durée limitée permettant d'aider les clients à perfectionner les techniques et les connaissances liées à un emploi précis sur le marché du travail.

3.6 Orientation à l'emploi : Processus dynamique entre le client et le conseiller, selon lequel on discute des besoins, obstacles et points forts de la personne sur le marché de l'emploi, pour ensuite élaborer un plan d'action lui permettant d'atteindre des objectifs professionnels précis.

4.0 LE SOUTIEN SPÉCIALISÉ

...vise à faciliter et à favoriser la participation du client aux programmes de préparation à l'emploi et (ou) à en tirer parti.

4.1 Soutien financier : Prestation de moyens financiers visant à financer les coûts de garderie, de transport, de formation et autres frais professionnels connexes.

4.2 Consultation : Processus dynamique intervenant entre le client et le conseiller et selon lequel on discute des besoins du client, pour ensuite élaborer un plan d'action permettant de réaliser ces objectifs.
Il peut notamment s'agir de conseils relatifs à des problèmes familiaux, juridiques, d'alcoolisme ou de toxicomanie, financiers et de santé mentale.

G. MODÈLE PROPOSÉ DE PROGRAMME REMANIÉ DE PRÉPARATION À L'EMPLOI

Jusqu'à maintenant, nous avons défini :

- la justification du remaniement;
- l'objectif général, les objectifs particuliers et les principes essentiels des programmes municipaux de préparation à l'emploi;
- les fonctions d'un éventail de services de préparation à l'emploi.

Ces éléments serviront de point de mire pour la définition d'un projet de modèle et de cadre administratif pour un programme municipal remanié de préparation à l'emploi.

Démarche fonctionnelle en matière de programmes de préparation à l'emploi

Dans le cadre de ce remaniement, il est recommandé d'adopter une démarche fonctionnelle afin de définir, à l'échelon municipal, l'exécution des services de préparation à l'emploi. La démarche fonctionnelle en matière d'exécution des services permettra d'éliminer les «programmes pré-définis» qui sont le résultat de la méthode du groupe-cible dans le domaine de la prestation des services. Ces programmes pré-définis seront éliminés en définissant les fonctions communes permettant de répondre aux besoins des clients pour ce qui est de la préparation à l'emploi.

Il est recommandé de définir, dans le cadre de cette démarche, quatre fonctions distinctes pour les services municipaux de préparation à l'emploi, notamment : l'analyse des besoins, l'harmonisation, la préparation à l'emploi et le soutien spécialisé. Chaque fonction peut porter sur un ou plusieurs services.

Il est également recommandé que les municipalités soient tenues d'assurer les fonctions d'analyse des besoins et d'harmonisation pour avoir accès au financement offert par le gouvernement provincial pour la préparation à l'emploi. Il est en outre recommandé que les fonctions de préparation à l'emploi et de soutien spécialisé soient assurées à la discrétion des municipalités.

La démarche fonctionnelle fait appel à ces quatre fonctions, en plus de définir un ensemble commun de services qui répondent aux besoins d'un client ou d'un groupe-client. Par exemple, même si les fonctions d'analyse des besoins et d'harmonisation doivent être assurées pour que la municipalité ait accès au financement provincial, les services qu'elle offre peuvent être différents. Dans la fonction d'analyse des besoins, la municipalité pourrait par exemple offrir des services qui s'étendent du dépistage et de la première évaluation jusqu'aux évaluations approfondies et à la planification personnelle de la préparation à l'emploi.

Les fonctions de préparation à l'emploi et de soutien spécialisé sont assurées à la discrétion de la municipalité. Si une municipalité décide de les assurer, les services effectivement offerts peuvent varier et comprendre, par exemple, la préparation à la recherche d'un emploi et l'initiation à la vie quotidienne, de même que le placement et l'orientation à l'emploi. Les techniques particulières retenues pour mettre en oeuvre ces services peuvent également être différentes. Par exemple, une municipalité pourrait créer un «club d'emploi» comme stratégie de prestation de services de préparation à la recherche d'emplois, alors qu'une autre pourrait décider d'offrir un service d'aide à la recherche d'emplois sur une base individuelle.

En respectant la démarche fonctionnelle, les municipalités peuvent élargir, réduire ou tout simplement modifier leur participation aux programmes de participation à l'emploi. Cette participation reposera sur toutes sortes de facteurs, par exemple les tendances des charges de

cas, les réalités du marché de l'emploi, les mesures d'austérité budgétaire, ainsi que les priorités et impératifs locaux. Quel que soit le niveau de participation, les municipalités devront absolument assurer les liens nécessaires avec les autres fournisseurs de services et organismes d'intégration pour favoriser l'accessibilité et la disponibilité d'un programme de services de préparation à l'emploi à l'intention des bénéficiaires de l'aide sociale.

Regroupement des programmes

L'élaboration et la mise en oeuvre, dans le cadre de ce projet, de l'éventail actuel des programmes municipaux de préparation à l'emploi, conjuguées avec les plafonds imposés au financement des programmes, ont donné lieu à des incohérences au sein des programmes offerts dans l'ensemble de la province, à des chevauchements, doubles emplois et injustices dans la prestation des services, de même qu'à une certaine complexité administrative.

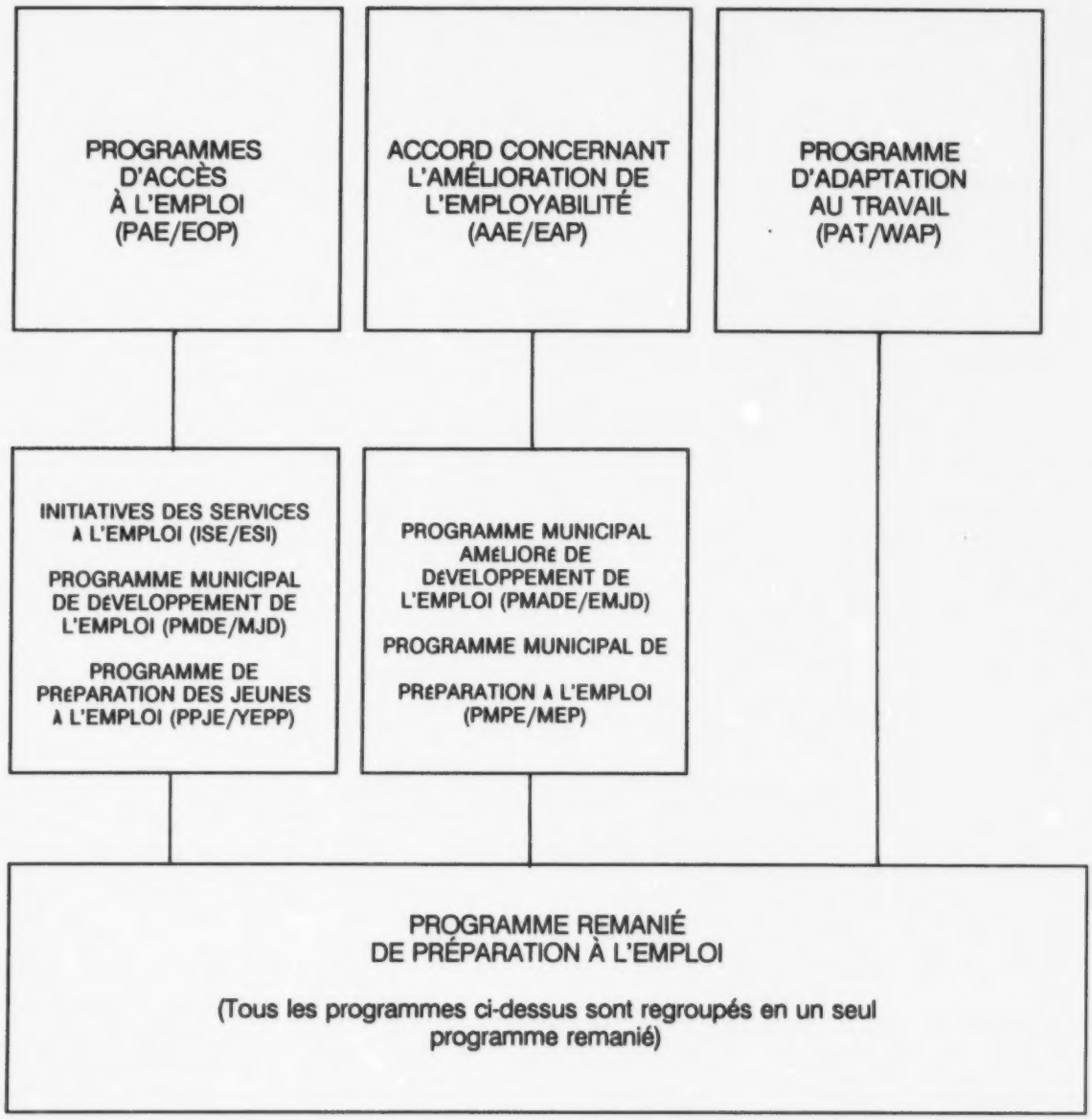
Conformément à la démarche fonctionnelle proposée et pour donner suite aux problèmes relevés ci-dessus, il est recommandé que les Programmes d'accès à l'emploi administrés par la municipalité, notamment les Initiatives des services à l'emploi (ISE/ESI), le Programme municipal de développement de l'emploi (PMDE/MJD) et le Programme de préparation des jeunes à l'emploi (PPJE/YEPP), ainsi que les programmes d'Accords concernant l'amélioration de l'employabilité, notamment le Programme municipal amélioré de développement de l'emploi (PMADE/EMJD) et le Programme municipal de préparation à l'emploi (PMPE/MEP), soient regroupés en un seul et même programme reposant sur une démarche fonctionnelle en matière de prestations de service. Les besoins des clients constitueront le fondement de la définition des services et des mesures de soutien offerts aux bénéficiaires de l'aide sociale, sans égard aux critères d'admissibilité au programme.

Afin de rationaliser parfaitement les programmes municipaux de préparation à l'emploi, il faut également tenir compte des Programmes d'adaptation au travail (PAT/WAP). Sous certains aspects, ces programmes ne sont pas différents des Programmes d'accès à l'emploi (PAE/EOP) et des programmes d'Accords concernant l'amélioration de l'employabilité (AAE/EAP). Même si les groupes-cibles desservis et les stratégies particulières mises en oeuvre pour répondre aux besoins des clients peuvent être différents entre les Programmes d'adaptation au travail et les autres programmes municipaux de préparation à l'emploi, les Programmes d'adaptation au travail se caractérisent par certains éléments des quatre fonctions essentielles qui constituent la pierre d'assise d'un éventail complet de services de préparation à l'emploi.

Les différences essentielles entre les Programmes d'adaptation au travail et les autres programmes municipaux de préparation à l'emploi portent sur le financement et l'administration. Le regroupement des programmes permettra d'atténuer certaines différences. D'autres questions, par exemple les accords de financement, débordent le cadre du présent document et sont examinés dans le rapport du Comité d'étude provincial-municipal des services sociaux.

Étant donné que les Programmes d'adaptation au travail, Programmes d'accès à l'emploi et d'Accords concernant l'amélioration de l'employabilité assurent tous les mêmes fonctions essentielles au sein de l'éventail des services de préparation à l'emploi, il est recommandé de faire un tour d'horizon des stratégies de rechange pour l'intégration du Programme d'adaptation au travail aux Programmes d'accès à l'emploi et d'Accord concernant l'amélioration de l'employabilité, qui misent sur les points forts de chacun de ces programmes, afin d'offrir un seul et même programme de préparation à l'emploi.

REGROUPEMENT DES PROGRAMMES



Planification des services

La collectivité locale est le point de mire du projet de programme municipal remanié de préparation à l'emploi. L'application de la démarche fonctionnelle dans le cadre d'un programme unique permettra aux municipalités de mieux définir leur rôle dans la satisfaction de l'ensemble des besoins de préparation à l'emploi des bénéficiaires de l'aide sociale. Cette démarche donnera également aux municipalités une plus grande souplesse pour réagir aux besoins actuels et nouveaux de la localité.

Un plan de services offre une méthode d'identification des besoins et des services qui doivent y répondre. Un tel plan correspond à un examen des besoins à court et à long terme de préparation à l'emploi de la collectivité locale, du type et du nombre de clients qui auront accès aux programmes municipaux de préparation à l'emploi, de l'étendue des services offerts, ainsi que du rôle de la municipalité, des organismes collectifs et autres organismes d'intégration qui doivent répondre à l'éventail des besoins professionnels des bénéficiaires de l'aide sociale. Le plan de services permettra également de définir les exigences administratives et financières et de tracer une démarche pluriannuelle pour la planification et le financement de ces besoins. Ce plan sera négocié à l'échelon local, entre le bureau régional du ministère des Services sociaux et communautaires et la municipalité.

Il est recommandé de faire appel à une démarche de planification des services pour assurer l'exécution des services de préparation à l'emploi, afin de tirer le meilleur parti des avantages de la souplesse et de répondre aux besoins locaux. Dans le cadre de ce plan, les facteurs contextuels comme la conjoncture du marché du travail, les statistiques démographiques sur les collectivités locales et les charges de cas, l'accessibilité et l'offre de services, les priorités et besoins locaux et la disponibilité des ressources financières seront examinées. Un plan à long terme d'élaboration, de mise en oeuvre et de financement des services de préparation à l'emploi sera mis au point en tenant compte de ces facteurs contextuels.

Le lecteur trouvera ci-après un exposé de la notion de planification de services en ce qui a trait aux trois (3) aspects essentiels, à savoir :

1. LE GROUPE-CLIENT : Les programmes de préparation à l'emploi doivent-ils être adaptés à des groupes clients particuliers, ou faut-il les offrir à tous les bénéficiaires de la LASG (GWA) ou de la LPF (FBA)?

2. L'EXÉCUTION DES SERVICES : Quelle gamme de services faut-il offrir dans le cadre du programme remanié de préparation à l'emploi?

3. LES FOURNISSEURS DE SERVICES : Comment les programmes municipaux de préparation à l'emploi doivent-ils être offerts? Ces programmes doivent-ils être administrés directement par les municipalités, en faisant appel à des experts-conseils, ou en utilisant ces deux modes de prestation à la fois?

Groupe-client

À l'heure actuelle, le ministère des Services sociaux et communautaires définit les groupes-cibles à desservir. Les populations-cibles sont représentées par les pères ou mères qui sont seul soutien de famille, les adolescents, et les adultes employables qui sont aptes ou non au travail. Tous les services ne sont pas offerts à la totalité des groupes-clients. La municipalité qui veut offrir des services adaptés aux besoins de la collectivité et des clients est soumise à une marge de manoeuvre limitée.

Dans le cadre du programme remanié de préparation à l'emploi, il est recommandé de recourir à une démarche double, afin de définir les populations-clientes qui peuvent avoir accès à ces services. Cette démarche accroît la souplesse, permet de répondre aux besoins locaux et tient compte des réalités financières.

Tout d'abord, il est recommandé que les fonctions d'analyse des besoins et d'harmonisation soient offertes à l'ensemble de la clientèle. Deuxièmement, il est recommandé que la municipalité puisse décider d'offrir les fonctions de préparation à l'emploi et de soutien spécialisé aux groupes ou aux particuliers qui pourraient en avoir besoin.

La définition des besoins personnels des clients, ainsi que l'harmonisation de ces besoins avec le programme ou le service le mieux adapté offert à l'interne ou à l'externe, sont essentielles au système d'aide sociale. Il est recommandé d'offrir les fonctions d'analyse des besoins et d'harmonisation à l'ensemble des clients de la LASG (GWA); les clients de la LPF (FBA) devraient également avoir accès à ces fonctions. La prestation obligatoire des fonctions d'analyse des besoins et d'harmonisation tient compte des lacunes d'employabilité de la plupart des bénéficiaires de l'aide sociale et assure l'implantation d'un mécanisme qui facilite l'accès à l'éventail des services indispensables à leur intégration au marché de l'emploi.

Il est recommandé de laisser à la discrétion des municipalités les fonctions de préparation à l'emploi et de soutien spécialisé, qui doivent s'adresser à des groupes particuliers de bénéficiaires de l'aide sociale. Cette recommandation tient compte du fait que ces services ne sont pas indispensables à l'ensemble des bénéficiaires de l'aide sociale qui veulent décrocher et garder un emploi. La municipalité définira les groupes-clients à desservir en collaboration avec le bureau régional du Ministère, selon les besoins de la localité et de la collectivité.

Prestation des services

Les critères des programmes définissent, à l'heure actuelle, l'éventail des services qu'on peut offrir. Dans le cadre du programme remanié de préparation à l'emploi, il est recommandé d'adopter une méthode de planification des services afin de définir les services qui seront offerts et leur mode de prestation.

En règle générale, le recours à un plan de service négocié pour définir la prestation des services permet de s'adapter avec souplesse aux différents besoins des clients, en plus de tenir compte de l'intérêt, de la capacité et des ressources de la municipalité et de la collectivité locale dans la prestation de ces services.

Fournisseurs de services

Qui doit offrir les programmes municipaux de préparation à l'emploi? Il s'agit de la dernière grande question essentielle à ce remaniement.

À l'heure actuelle, les municipalités et organismes collectifs offrent tous deux des programmes de préparation à l'emploi. Selon la capacité et l'intérêt de la municipalité, et en fonction de l'existence d'autres ressources collectives, la municipalité peut assurer directement ces programmes, recourir à d'autres organismes ou faire appel à ces deux moyens à la fois.

La volonté et la capacité des municipalités d'offrir directement des programmes de préparation à l'emploi accusent d'énormes différences dans l'ensemble de la province. La disponibilité des ressources collectives est également une considération qui influence l'efficacité de l'exploitation des programmes de préparation à l'emploi. Quoi qu'il en soit, les municipalités ont un intérêt dans la situation de dépendance des bénéficiaires de l'aide sociale. En outre, selon l'expérience et des évaluations objectives, les municipalités gèrent les programmes de préparation à l'emploi avec efficacité, compétence et dans un souci d'économie. Par conséquent, dans le contexte du remaniement, on ne saurait trop insister sur l'importance du rôle que doivent jouer les municipalités dans l'exécution des programmes de préparation à l'emploi.

Dans le cadre du programme remanié, il est recommandé que les municipalités aient la responsabilité de veiller à la satisfaction des besoins des bénéficiaires de l'aide sociale en matière d'emploi. Les municipalités pourront offrir directement les services et (ou) le faire par l'entremise d'achats de services. Cette décision doit reposer sur toutes sortes de facteurs propres aux localités. Il est également recommandé que le ministère des Services sociaux et communautaires travaille en collaboration avec les municipalités afin de mettre au point des normes provinciales concernant la prestation des programmes de préparation à l'emploi.

Le tableau 2 reproduit ci-après donne un aperçu de la relation entre les questions essentielles, dans le cadre du remaniement, des groupes-clients, de la prestation des services et des fournisseurs de services, ainsi que des fonctions et prestations qui composent l'éventail complet des services de préparation à l'emploi.

TABLEAU 2

RECOMMANDATIONS POUR LE REMANIEMENT EN CE QUI A TRAIT AUX GROUPES-CLIENTS, À LA PRESTATION DE SERVICES ET AUX FOURNISSEURS DES SERVICES

FONCTIONS	GROUPES-CLIENTS	SERVICES	PRESTATION/FOURNISSEURS
Analyse des besoins	- À offrir à tous les clients de la LASG (GWA) - Accessible aux bénéficiaires de la LPF (FBA)	Dépistage Première évaluation Évaluation approfondie Planification personnelle de la préparation à l'emploi	Les municipalités doivent au moins offrir certains services d'analyse des besoins pour avoir accès au financement provincial. Avec le bureau régional du Ministère, la municipalité négocie un plan de services visant à déterminer : la gamme des besoins offerts, s'il faut offrir ces services de façon générale ou en fonction des besoins particuliers de certains groupes-clients et si ces services sont assurés directement et (ou) par l'entremise d'achats de services.
Harmonisation	- À offrir à tous les clients de la LASG (GWA) - Accessible aux bénéficiaires de la LPF (FBA)	Répertoire des ressources Harmonisation des services Commercialisation des services Suivi Intervention	Les municipalités doivent au moins offrir certains services d'harmonisation pour avoir accès au financement provincial. Avec le bureau régional du Ministère, la municipalité négocie un plan de services visant à déterminer : la gamme des besoins offerts, s'il faut offrir ces services de façon générale ou en fonction des besoins particuliers de certains groupes-clients et si ces services sont assurés directement et (ou) par l'entremise d'achats de services.
Préparation à l'emploi	- Les groupes-clients sont définis par la municipalité en collaboration avec le bureau régional du Ministère, en tenant compte des besoins locaux et collectifs	Préparation à la recherche d'un emploi Initiation à la vie quotidienne Perfectionnement scolaire Placements Formation pratique Orientation à l'emploi	La municipalité négocie, avec le bureau régional du Ministère, un plan de services visant à déterminer : l'éventail des services de préparation à l'emploi offerts, le cas échéant, si ces services seront assurés de façon générale ou adaptés aux besoins particuliers de groupes précis, ou encore si la municipalité les assurera elle-même directement et (ou) par l'entremise d'achats de services.
Soutien spécialisé	- Les groupes-clients seront définis par la municipalité, en collaboration avec le bureau régional du Ministère et en fonction des besoins locaux et collectifs	Soutien financier Consultation	La municipalité négociera, avec le bureau régional du Ministère, un plan de services visant à déterminer : l'éventail des services de soutien spécialisés offerts, le cas échéant, et si la municipalité assure ces services directement et (ou) par l'entremise d'achats de services.

H. PROJET D'ADMINISTRATION DU PROGRAMME REMANIÉ DE PRÉPARATION À L'EMPLOI

Les nombreux programmes, services, mesures de soutien et groupes-cibles du réseau actuel de préparation à l'emploi ont donné lieu à une structure administrative inutilement complexe. Cette complexité s'étend notamment à la budgétisation, à la dotation en personnel, aux subventions des demandes de financement, aux formules de partage des coûts et à la collecte des données. Il y a également eu une absence d'engagement pour ce qui est du financement à long terme, ce qui a donné lieu à des difficultés pour les municipalités qui ont cherché à susciter la volonté politique nécessaire à l'endroit des programmes et de la dotation en personnel, à un fort roulement parmi le personnel des programmes, et à une absence de moyens financiers pour la création et l'expansion des programmes, en plus d'empêcher de constituer une base de recommandations. On a également fait savoir que la formation insuffisante du personnel et une diffusion inadéquate de l'information ont représenté des obstacles qui ont empêché d'offrir des services de qualité.

Des modifications de structure proposées, et notamment le regroupement des programmes, permettront de réduire la fragmentation et la complexité actuelles. On peut cependant adopter d'autres mesures qui permettront de simplifier davantage l'administration et l'exécution des programmes.

Rationalisation du financement

Il a été recommandé que le programme d'accès à l'emploi, les programmes d'Accords concernant l'amélioration de l'employabilité et les Programmes d'adaptation au travail soient rationalisés et refondus en un seul et même programme de préparation à l'emploi. La nécessité de regrouper les moyens financiers s'inscrit dans le cadre de cette rationalisation.

Étant donné :

- l'ensemble des services de préparation à l'emploi offerts aux bénéficiaires de l'aide sociale;
- l'accroissement du nombre de clients qui veulent se prévaloir de ces services;
- le fait que la participation à ces programmes sera davantage encouragée à la suite de la réduction des éléments dissuasifs d'ordre financier, grâce au programme PISTE/STEP,

il est recommandé de rationaliser le financement du programme municipal de préparation à l'emploi et d'adopter une démarche pluriannuelle pour la planification et le financement de ces programmes. Cet engagement financier à long terme permettra d'assurer la stabilité du programme et d'en accroître l'efficacité et l'utilité, en plus d'aider les municipalités à définir une démarche systématique de dotation en personnel et d'exécution de programmes.

Modalités relatives au budget et aux demandes de financement

À l'heure actuelle, il existe des budgets et des demandes de financement distincts pour chaque programme (soit les programmes ISE/ESI, PPJE/YEPP, PMDE/MJD, PMADE/EMJD, PMPE/MEP et PAT/WAP). Les seuls renseignements différents correspondent à l'appellation des programmes et aux chiffres des budgets et des demandes de financement attribués à ces programmes. Plus la municipalité offre de programmes, plus les modalités relatives aux budgets et aux demandes de financement demandent du temps.

Dans le contexte du programme remanié proposé, il est recommandé d'adopter des budgets consolidés, ce qui permettra d'élaborer un seul et même budget. Il est également recommandé de mettre en place des budgets regroupés. Il est également recommandé de mettre au point, pour le programme remanié, un formulaire simplifié de demande de financement qui tienne compte du modèle de budget consolidé.

Collecte des données et évaluation du programme

À l'heure actuelle, il existe de nombreux mécanismes de collecte des données, chaque programme ayant ses propres exigences en matière de données. Des statistiques doivent être établies pour chaque programme, à l'aide de formulaires distincts (soit pour les programmes ISE/ESI, PPJE/YEPP, PMDE/MJD, PMADE/EMJD, PMPE/MEP et PAT/WAP). Dans certains programmes, les formulaires de rapports statistiques ont été adoptés longtemps après le lancement des programmes, ce qui diminue l'exactitude des données recueillies. De même, il n'existe pas de définition claire et uniforme en ce qui concerne les termes utilisés pour remplir les formulaires, ni de définition de ce qui constitue un formulaire bien rempli. Pour recueillir les données d'évaluation, qui sont généralement différentes des données relatives au programme et qui sont adoptées après le lancement de ces programmes, il faut prévoir un effectif et d'autres ressources considérables.

L'importance de la collecte des données et de l'évaluation du programme est admise. Dans le cadre du remaniement, des objectifs précis et mesurables et les incidences potentielles de la participation aux programmes de préparation à l'emploi ont été définis. Cette définition devrait représenter le cadre de la collecte des données. Il est recommandé que les données recueillies sur les programmes et les clients constituent le fondement de l'évaluation des programmes.

L'adoption d'un programme remanié permet également de simplifier les mécanismes de collecte des données. Il est recommandé que dans le cadre du plan de mise en oeuvre du remaniement, un mécanisme unique de collecte des données soit mis au point et qu'un ensemble commun de définitions des termes utilisés dans la collecte des données soit adopté. Il est en outre recommandé que les municipalités collaborent avec le gouvernement provincial afin de définir les besoins en données et le système le mieux adapté à leur collecte.

Formation

À l'heure actuelle, la formation du personnel des services de préparation à l'emploi n'est pas largement répandue. La formation globale auparavant offerte par le Ministère reposait sur des projets isolés et n'était pas permanente. Par conséquent, le personnel devait acquérir des compétences par tâtonnement et par l'apprentissage; ces compétences se perdaient en raison du roulement du personnel.

Le Comité d'examen de l'aide sociale a pris conscience de l'importance de la qualité de la formation comme facteur essentiel pour assurer des services de qualité. La démarche fonctionnelle d'exécution du programme, pierre angulaire du remaniement, insiste sur la nécessité d'une formation aux compétences de base, par exemple l'orientation et l'évaluation de base, ainsi que la formation des superviseurs et des gestionnaires.

Par conséquent, il est recommandé que la formation soit considérée comme un élément essentiel des programmes offerts par les municipalités et que le Ministère travaille en collaboration avec l'Association des services sociaux des municipalités de l'Ontario (ASSMO/OMSSA) et l'Association pour services à l'emploi municipaux (ASEM/AMES) afin de définir l'éventail complet des besoins de formation du personnel des services de préparation à l'emploi, et pour élaborer et mettre en oeuvre, au besoin, l'infrastructure de formation nécessaire.

I. MISE EN OEUVRE DU REMANIEMENT

Les programmes faisant appel aux mêmes éléments constitutifs des services et aux mêmes stratégies sont différents pour chaque municipalité. Certaines municipalités offrent un large éventail de services à un certain nombre de groupes-cibles différents. D'autres n'ont qu'un ou deux collaborateurs qui exercent actuellement les fonctions de promoteurs d'emplois et qui s'occupent d'harmoniser les besoins des clients avec les perspectives d'emploi et de formation les mieux adaptées. D'autres encore n'offrent aucun programme municipal de préparation à l'emploi. À ce titre, le remaniement des programmes municipaux aura des incidences différentes sur les municipalités. Ces incidences dépendent de l'éventail des programmes auxquels participent les municipalités à l'heure actuelle, ainsi que des décisions qu'elles prennent à l'égard de l'exécution des programmes et des fournisseurs de services.

On constate également d'énormes différences entre les municipalités pour ce qui est de la conjoncture locale du marché de l'emploi, des statistiques sur les collectivités et les charges de cas, de la nature, de l'accessibilité et de l'offre des services, des priorités et besoins des localités et de la disponibilité des ressources financières. L'élaboration d'un plan de services négocié entre la municipalité et le bureau régional du Ministère permet de faire face à ces différences et besoins locaux. Le présent document n'a pas pour but de préjuger le processus local de planification des services, qui fait partie intégrante du remaniement des programmes municipaux de préparation à l'emploi.

Cependant, toutes les municipalités doivent tenir compte d'un certain nombre de questions d'ordre général en interprétant la façon dont le remaniement pourrait avoir une influence sur leur structure. Dans le cadre de ce remaniement, toutes les municipalités devront examiner ou réexaminer leur fonctionnement à la lumière de la démarche fonctionnelle. Elles devront toutes prévoir un scénario réfléchi et rationalisé pour ce qui est du type de services de préparation à l'emploi qui seront offerts, des méthodes utilisées pour assurer ces services et des ressources nécessaires pour exploiter les programmes.

Considérations essentielles pour la mise en oeuvre du remaniement

L'exposé ci-après des décisions, questions et mesures essentielles ne vise pas l'exhaustivité. Il a cependant pour objectif de donner un aperçu de certaines grandes activités à exercer pour mettre en oeuvre le remaniement des programmes.

DÉFINITION DES PROGRAMMES

- La municipalité veut-elle participer à l'exploitation de programmes de préparation à l'emploi?
- Dans l'affirmative, quel rôle veut-elle jouer dans la satisfaction des besoins des bénéficiaires de l'aide sociale en matière d'emploi? Quelles fonctions la municipalité veut-elle offrir? Veut-elle assurer les fonctions de préparation à l'emploi et de soutien spécialisé, en plus de fonctions obligatoires d'analyse des besoins et d'harmonisation?

GROUPE-CLIENT

- Pour avoir accès au financement provincial, les municipalités doivent offrir les fonctions d'analyse des besoins et d'harmonisation à tous les clients de la LASG (GWA), en plus de les rendre accessible à l'ensemble des bénéficiaires de la LPF (FBA). Les municipalités offriront-elles les fonctions d'analyse des besoins et d'harmonisation aux bénéficiaires de la LPF (FBA)?
- Elles pourront également offrir les fonctions de préparation à l'emploi et de soutien spécialisé. Quels groupes-clients auront accès à ces fonctions, le cas échéant? Cette décision doit reposer sur une analyse des charges de cas, les besoins des clients, un examen des ressources de rechange offertes et les moyens financiers dont on peut se prévaloir pour financer les programmes de préparation à l'emploi.

EXÉCUTION DES SERVICES

- Il est admis que le dépistage, l'évaluation et l'aiguillage font partie du processus d'insertion dans le domaine de l'aide sociale. La définition des conditions d'admission à l'aide sociale, même si elle est complémentaire, se distingue des fonctions nécessaires d'analyse des besoins et d'harmonisation dans le cadre des programmes de préparation à l'emploi. Les municipalités doivent veiller à offrir au moins certains services d'analyse des besoins et d'harmonisation pour se prévaloir du financement provincial. Quelle gamme de services d'analyse de besoins et d'harmonisation faut-il prévoir?
- Les services d'analyse des besoins et d'harmonisation seront-ils offerts de façon générale ou seront-ils adaptés aux besoins spécialisés de groupes-clients précis, ou encore selon ces deux modes à la fois? Ces services seront-ils offerts en groupe, de façon individuelle ou des deux façons à la fois? Ces décisions doivent être prises dans le contexte des besoins des clients, en fonction de l'utilisation la plus économique et efficace des ressources humaines et financières.
- Quels mécanismes, parmi ceux qui sont en place ou qui sont nécessaires, faut-il prévoir pour assurer avec diligence la recommandation à l'interne des clients qui bénéficient de la protection des revenus, pour les amener à participer aux programmes de préparation à l'emploi, ou à l'externe, à titre de trait d'union avec d'autres programmes offerts dans les collectivités?
- S'il a été décidé d'offrir les fonctions de préparation à l'emploi et de soutien spécialisé, quelle gamme de services la municipalité veut-elle offrir? Cette décision doit reposer sur la conjoncture du marché de l'emploi, les besoins des clients, ainsi que sur les ressources et services de rechange offerts.
- Les services de préparation à l'emploi et de soutien spécialisé seront-ils offerts de façon générale ou seront-ils adaptés aux besoins spécialisés des populations-clientes cibles, ou encore selon ces deux modes à la fois? Ces services seront-ils offerts à des groupes, de façon individuelle ou des deux façons à la fois? Ces décisions doivent être prises à la lumière des besoins des clients, selon l'utilisation la plus économique et efficace des ressources humaines et financières.
- Quels mécanismes, parmi ceux qui sont en place ou qui s'avèrent nécessaires, faut-il prévoir pour assurer la recommandation pertinente et diligente de clients à d'autres programmes de formation et de préparation à l'emploi offerts au sein de la collectivité?

FOURNISSEURS DE SERVICES

- Quels sont les organismes qui offrent, à l'heure actuelle, des programmes de préparation à l'emploi?
- Quelles lacunes trouve-t-on dans les services?
- Dans le contexte de l'éventail actuel des fournisseurs de services au sein d'une collectivité, la municipalité veut-elle exploiter directement les services de préparation à l'emploi, faire appel à un autre organisme ou se doter d'un système mixte?
- Quels services la municipalité doit-elle offrir directement et dans quels cas doit-elle faire appel à d'autres organismes? À quels organismes la municipalité pourra-t-elle s'adresser?

ADMINISTRATION

- Quels sont les besoins en personnel du programme de préparation à l'emploi? Il faut tenir compte aussi bien du personnel direct que des auxiliaires. La réponse à cette question dépendra de décisions concernant le mode de prestation des services par la municipalité (qui pourra les assurer directement ou faire appel à un autre organisme), de l'étendue des services offerts, de la question de savoir si ces services seront offerts de façon générale ou adaptée aux besoins spécialisés de groupes-clients précis et, par conséquent, s'il faut prévoir un effectif particulier pour certains groupes-clients, des mécanismes d'aiguillage mis en oeuvre, du nombre et des besoins des clients à desservir, ainsi que de l'importance du territoire (fera-t-on appel à un établissement centralisé ou à un modèle décentralisé pour la prestation des services?)
- De quelle façon recueillera-t-on les statistiques sur les programmes et les clients? Quels formulaires internes faudra-t-il prévoir? Qui sera responsable de la collecte des données? Les clients rempliront-ils directement ces formulaires, ou cette tâche sera-t-elle confiée au personnel? Les données seront-elles consignées à la main ou par des moyens informatiques? Qui sera responsable de communiquer les données nécessaires au gouvernement provincial?
- Quels sont les besoins budgétaires globaux du programme proposé de préparation à l'emploi? Il faut notamment tenir compte des frais de personnel (salaires et avantages sociaux du personnel direct et auxiliaire), ainsi que des frais du personnel et des participants en ce qui concerne la documentation et les fournitures, le transport du personnel, la location des locaux, le mobilier, le service téléphonique, l'imprimerie et la photocopie. S'il faut prévoir un soutien financier, notamment les frais de garderie, de transport et autres charges professionnelles, il faut également en tenir compte dans le budget à soumettre pour approbation.

La concertation et la planification locales sont des aspects essentiels au succès de la mise en oeuvre d'un programme de préparation à l'emploi. Des consultations devront se dérouler entre les CEIC des localités et les bureaux de perfectionnement des compétences, organismes collectifs et autres intervenants importants dans les services de préparation à l'emploi. Ces consultations devraient favoriser la compréhension de la nature des programmes que la municipalité offrira, ainsi que de la situation de ces programmes au sein du réseau des services de préparation à l'emploi. Elles devraient également permettre d'assurer l'efficacité et l'utilité des recommandations de clients à différents services, le cas échéant.

La municipalité devrait travailler en collaboration avec le bureau régional du ministère des Services sociaux et communautaires au cours de toute la phase de planification des services et d'élaboration des propositions. Cette collaboration permettra de s'assurer que l'élaboration de la proposition et du plan de services respectera les directives provinciales et les moyens financiers offerts, en plus d'accélérer l'approbation de la proposition définitive.

Incidences du remaniement

Dans le cas des municipalités qui ne participent pas au processus à l'heure actuelle, le remaniement sera l'occasion de prendre part à un programme à la fois simplifié, souple, adapté et stable. Pour les municipalités qui y participent d'une façon ou d'une autre, le remaniement permet de repenser les services offerts et le mode de leur prestation.

Le remaniement se traduit également par une simplification et une rationalisation administratives. Un seul budget consolidé tenant compte des besoins de l'ensemble des programmes offerts remplacera des budgets distincts pour chaque programme visé. La municipalité sera en mesure de comptabiliser ses frais sur une seule demande de financement, plutôt que sur des formulaires distincts pour chaque programme. Les mécanismes de collecte des données seront également simplifiés, puisqu'un seul formulaire de données pour l'ensemble des programmes remplacera des formules distinctes pour chaque groupe-cible desservi.

La rationalisation des programmes et leur regroupement en un seul et même programme de préparation à l'emploi élimineront les restrictions et les obstacles actuels. Le remaniement des programmes de préparation à l'emploi apporte aux municipalités la souplesse nécessaire pour étendre la gamme des services et l'éventail des populations-cibles qui seront desservies, en plus d'accroître l'importance et les responsabilités professionnelles du personnel en poste. Par exemple, une municipalité pourrait décider d'offrir plus de services de préparation à l'emploi qu'à l'heure actuelle, ou des mesures de soutien financier qui n'existent pas, à l'heure actuelle, dans le cadre des programmes municipaux de développement de l'emploi et des programmes municipaux améliorés de développement de l'emploi. Le remaniement permet aux municipalités de faire le point sur leurs charges de cas et les besoins de leurs clients, et de prendre des décisions éclairées sur la façon d'utiliser leurs ressources humaines actuelles.

Le remaniement des programmes de préparation à l'emploi et la démarche fonctionnelle d'exécution des services suppriment également les restrictions sur la façon d'utiliser le personnel et permettent aux municipalités de définir la meilleure façon de faire appel à leurs ressources humaines pour répondre aux besoins de leurs clients, au lieu d'essayer d'adapter ces besoins à des directives et à des critères préétablis. La municipalité peut décider d'offrir un ensemble de services généraux et spécialisés qui répondent aux besoins des clients. Par exemple, elle pourrait décider d'affecter une partie de son personnel aux services généraux d'analyse des besoins et d'harmonisation, ainsi qu'aux services généraux de préparation à la recherche d'emplois et de soutien financier. Cependant, certaines populations-cibles ont des besoins particuliers et exceptionnels. Par conséquent, d'autres membres du personnel pourraient être affectés à des services spécialisés, par exemple l'initiation à la vie quotidienne et l'orientation à l'emploi. Le remaniement des programmes de préparation à l'emploi permet à la municipalité de définir la meilleure façon de répondre aux besoins des clients, dans le contexte des ressources humaines et financières existantes.

En règle générale, ce remaniement aidera les municipalités à assurer un programme plus cohérent et mieux intégré, offrant des services de façon plus harmonieuse et équitable aux bénéficiaires de l'aide sociale qui ont besoin d'aide et de soutien afin de devenir autonomes par l'emploi.

J. RÉCAPITULATIF

Le présent document a permis de définir des objectifs généraux et particuliers d'un programme remanié de préparation à l'emploi, de déterminer l'éventail des services à offrir afin d'aider les clients à effectuer la transition pour accéder à l'autonomie à long terme, et d'énoncer des principes essentiels et un cadre structurel et administratif général d'un programme remanié. Ce document fait également état des questions à examiner et propose certaines considérations globales qu'il conviendrait d'aborder pour effectuer la transition entre un réseau actuel de préparation à l'emploi à un réseau administré dans le cadre du programme remanié.

Le remaniement du programme de préparation à l'emploi vise à tirer le meilleur parti des points forts du réseau actuel, tout en corrigeant ses lacunes. Il a pour but d'apporter la souplesse et l'adaptabilité nécessaires, compte tenu de la diversité des municipalités, ainsi que des besoins actuels et nouveaux de la clientèle. Ce remaniement vise la simplicité, dans sa conception comme dans son administration.

Or, ce remaniement n'est pas une panacée. On ne peut en attendre qu'il résolve tous les problèmes des municipalités concernant l'aide apportée aux clients pour leur permettre d'accéder à l'autonomie personnelle et financière. Il est admis qu'à elle seule, l'application des recommandations des remaniements ne peut donner lieu à un réseau de programmes de préparation à l'emploi efficace et utile. Cependant, ces recommandations constituent une première étape très constructive en donnant forme à l'avenir des programmes de préparation à l'emploi en Ontario.

GLOSSAIRE

PROGRAMME MUNICIPAL AMÉLIORÉ DE DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI (PMADE/EMJD) : Programme d'Accord concernant l'amélioration de l'employabilité. Il s'apparente au Programme municipal de développement de l'emploi, tout en tenant compte de la nécessité d'évaluations plus approfondies et de certains services de préparation à l'emploi à l'intention des bénéficiaires de l'aide sociale considérés comme «aptes à l'emploi».

EMPLOI : Relation contractuelle dans le cadre de laquelle l'employé offre des biens ou des services à un employeur, en contrepartie d'une rémunération et d'autres avantages, dans le respect de contraintes et de règles adoptées de gré à gré.

PROFESSIONNELLEMENT DÉFAVORISÉS : Personnes qui se retrouvent dans une situation défavorable en raison d'obstacles à caractères social, personnel, économique et autres, qui limitent leurs perspectives d'emploi.

ACCORD CONCERNANT L'AMÉLIORATION DE L'EMPLOYABILITÉ (AAE/EAP) : Nom du programme global lancé en juillet 1987 dans le cadre de l'Accord Canada-Ontario sur l'amélioration de l'aptitude à l'emploi afin de favoriser l'employabilité des bénéficiaires de l'aide sociale. Ce programme tient compte des perfectionnements apportés au Programme d'accès à l'emploi, ainsi que de l'adoption de deux nouveaux programmes. Le remaniement ne vise que les programmes d'Accord concernant l'amélioration de l'employabilité administrés par les municipalités.

PROGRAMME D'ACCÈS À L'EMPLOI (PAE/EOP) : Nom du programme global lancé en 1984. Il se compose de trois grands éléments constitutifs : les Programmes municipaux de préparation à l'emploi, les Programmes d'expérience en matière d'emploi et les Programmes d'intervention précoce. Le PAE/EOP met l'accent sur la préparation au pré-emploi et prévoit des services comme l'orientation à l'emploi, l'initiation à la vie quotidienne, les recommandations, le placement et le paiement des frais de garde et autres frais professionnels. Le remaniement ne vise que les programmes municipaux de préparation à l'emploi.

INITIATIVE DES SERVICES À L'EMPLOI (ISE/ESI) : Programme municipal de préparation à l'emploi dans le cadre du Programme d'accès à l'emploi. Ce programme prévoit des services d'orientation, d'initiation à la vie quotidienne et d'autres activités de préparation au pré-emploi, en plus de prendre en charge les frais de garde d'enfants et autres frais professionnels dans le cas des parents qui sont seul soutien de famille et qui bénéficient de la LPF (FBA) ou de la LASG (GWA) et qui souhaitent accéder à l'autonomie financière.

MESURES GÉNÉRALES : Mesures qui mettent l'accent sur les besoins communs des clients, plutôt que sur les besoins particuliers d'un groupe-client précis. Par exemple, les programmes de préparation à la recherche d'emploi adaptés aux besoins généraux des candidats à l'emploi, quel que soit le groupe-client auquel ils appartiennent, plutôt que de répondre aux problèmes de recherche d'emploi propres à la jeunesse, aux parents seul soutien de famille, etc.

APTE À L'EMPLOI : Se dit d'une personne qui possède les compétences professionnelles, scolaires et sociales nécessaires, en plus de vouloir décrocher et conserver un poste.

INTÉGRATION : Action d'intégrer des personnes qui présentent des caractéristiques exceptionnelles au milieu social, professionnel ou éducatif, auquel tous les autres ont accès. L'intégration offre de meilleures perspectives de réinsertion sociale.

PROGRAMME MUNICIPAL DE PRÉPARATION À L'EMPLOI (PMPE/MEP) : Programme qui intervient dans le cadre de l'Accord concernant l'amélioration de l'employabilité. Il prévoit des services d'orientation, d'initiation à la vie quotidienne et d'autres services de pré-emploi, en plus de prendre en charge les frais de garde d'enfants et autres frais professionnels dans le cas des bénéficiaires de l'aide sociale.

PROGRAMME MUNICIPAL DE DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI (PMDE/MJD) : Programme municipal de préparation à l'emploi offert dans le cadre du Programme d'accès à l'emploi. Il permet également d'affecter du personnel supplémentaire aux services sociaux des municipalités, afin de rapprocher les bénéficiaires aptes à l'emploi des employeurs des localités.

TRAVAIL : Action comportant un effort (physique ou intellectuel) visant un objectif précis, essentiellement comme moyen d'assurer la subsistance.

PROGRAMME D'ADAPTATION AU TRAVAIL (PAT/WAP) : Projet conçu pour permettre de préparer les clients qui, pour des motifs contextuels, personnels ou familiaux, ont des difficultés exceptionnelles à décrocher et à conserver des emplois, à intégrer ou réintégrer le marché de l'emploi, ou encore à améliorer leurs aptitudes à décrocher ou conserver des emplois en participant à des programmes à caractère technique ou professionnel.

PROGRAMME DE PRÉPARATION DES JEUNES À L'EMPLOI (PPJE/YEPP) : Programme de préparation à l'emploi offert à l'heure actuelle par les municipalités dans le cadre du Programme d'accès à l'emploi. Ce type de programme prévoit des services d'orientation et de préparation au pré-emploi, en plus de prendre en charge les frais professionnels aux jeunes personnes gravement défavorisées sur le plan de l'emploi et qui bénéficient de la LASG (GWA).